

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

اللامركزية الإدارية في سورية ودورها في حل الأزمة السورية

تقرير أُعِدَّ لنيل شهادة الماستر المهني في العلوم السياسية والإدارية

اختصاص: تخطيط وإدارة عامة

إعداد الطالب:

محمد حكمت الأحمد

لجنة المناقشة

د. عصام نعمه اسماعيل	**الأستاذ المشرف**	**رئيساً**
د. فيليب لبيب فارس	**أستاذ مساعد**	**عضواً**
د. كميل حبيب حبيب	**أستاذ**	**عضواً**

بيروت 2020.

إن الآراء الواردة في هذه الأطروحة تعبر عن وجهة نظر كاتبتها

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى وطني سوريا، ذاك الوطنِ الذي تقطعت قلوبنا على ما حصل فيه قرابةَ عقدٍ من الزمن، وإلى كلِّ إنسانٍ قدّم لي ولو دعوةً صادقةً بظهر الغيب.

أرجو من الله أن نكون بنائين لا هدامين، مصلحين لا مفسدين، صادقين لا كاذبين في العمل على خدمة بلدنا.

أهدي هذه الدراسة الى عائلتي التي آمنت بي، وأصدقائي الذين وقفوا معي دائماً بصدق، وكل الزملاء والمحبين الذين لم يدخروا جهداً في مساعدتي لإكمال بحثي حتى آخر كلمةٍ منه.

الشكر

"من لم يشكر الله لا يشكر الناس"

أكتب هذه الكلمات وكلي يقينٌ بأنَّني مهما أبدعت في صياغتها فهي لن تستطيع أن توصل ما في قلبي من تقديرٍ وإجلالٍ إلى كل من كان سنداً لي في كل مراحلِ دراستي:

أشكر الجامعة اللبنانية التي احتضنتنا كطلبة عرب وقدمت لنا كل التسهيلات الضرورية للوصول إلى أعلى مراحل العلم، وأساتذتها الكرام معيار العلم والأخلاق والرقي.

أشكر اللجنة الكريمة من الاستاذ المشرف الذي تفضل بقبول الاشراف على هذه الرسالة وقدم لنا كل التوجيهات الضرورية للوصول إلى هذا العمل، كما أشكر الأعضاء المحترمين القارئ الأول والقارئ الثاني على الملاحظات القيمة التي ساعدتنا في إتمام هذا العمل.

كل الشكر لمؤسسة Hopes على الدعم المادي والمعنوي الذي قدموه خلال فترة الدراسة.

والشكر الموصوف للأصدقاء الأعزاء.

الإهداء

الشكر

مقدمة

تتراوح السيناريوهات السياسية في سورية بين العملية الدستورية ومن ثم الانتخابات الرئاسية في 2021، وبين استمرار المشهد السوري في تجميد الصراع وبلورة مناطق نفوذ دولية أكثر تماسكا نسبيا مع دمج لفصائل المعارضة والأرهابيين في منطقة ادلب كما ظهر أيضا سلسلة تحركات لقضم أجزاء من مناطق كانت تسيطر عليها المجموعات المعارضة وعقد ترتيبات أمنية للمرور في الطرق الدولية، وكذلك استمرار عقد صفقات جزئية بين الفاعلين الدوليين خاصة في المناطق التي لا يتواجد فيها الجيش العربي السوري.

أمور عديدة متشابكة في الازمة السورية وهذا السبب كان معوقاً رئيسياً في عدم وصول الفرقاء الدوليين إلى حسم وصفقة كلية شاملة لكل سورية، وعلى كل الملفات، ولكن تغلب الصفقات الجزئية، وكل صفقة تُخلف أو تنتج عنها ظروفا جديدة لا يمكن البناء عليها بالضرورة سياسية متكاملة ، في ظل حالة اللاحسم في المشهد الراهن خاصةً اننا نرى المشهد من حيث المبدأ اصبح محصوراً في معركة أذلب.

غير أن الحل لم يكن بهذه البساطة ففرصة تفعيل الفاعل المحلي وتقوية أركانه عبر مدخل الشرعية المحلية وطرح تصور أولي في الحكم المحلي يلبي احتياجات ومطالب المواطنين هو الحل الحقيقي الذي نراه كسوريين، بغض النظر عن أي موقف سياسي، أن هذا الحل لا يتعارض كلياً من الوجهة الدولية مع الهواجس الأمنية للفاعلين الدوليين. أن تصورا أولياً لدينا يستلهم التجارب التي سوف نبينها في مضمون هذه الدراسة والتي نبين من خلالها احداث ووقائع ربما تكون تشكل نموذجاً للحل في سورية لو تم اعمالها والأخذ بها من خلال العمل على تقوية وتفعيل الحكم المحلي كوسيلة للخروج من هذه الازمة ومحو آثارها .

إن المقصود من تفعيل الحكم المحلي كمدخل للحل في سورية هو الاسلوب الامثل لإعادة حكم الشعب للشعب وتسيير امورهم الحياتية ، خاصةً بعد حصول فجوة كبيرة بين عدد غير محدود من السوريين وبين الحكومة السورية ، وهذا القول بالطبع لا يصح تطبيقه لطالما هناك سلاح غير سلاح الجيش العربي السوري على الاراضي السورية .

والقول يستتبع أن هزيمة تنظيم داعش الارهابي يعطي اليوم للمعارضة السورية المعتدلة غير المسلحة فرصة أكبر لتعود إلى مطالبها السياسية الأساسية، والمرتبطة بمطالب الأرض مباشرة، أي مفهوم الانتقال إلى نظام سياسي ديمقراطي متعدد، دون أن توسم، أو تحمل على أكتافها، وزر وجود داعش وما يشبهها من فصائل متطرفة.

وحتى هذه اللحظة الذي أصبح فيه النطاق المحدود للمسلحين في إدلب ، لا تمتلك المعارضة خطة واضحة للتفاوض، ولم يقدم أي وفد مفاوض مبادرة متماسكة قابلة للتطبيق، فجل ماقدمته الوفود التفاوضية حتى اليوم هي ردود على استفسارات تقدم بها الوسيط الدولي، وهي بذلك تقوم برد فعل بدلا من أن تكون فاعلة بذاتها في ظل وجود خصم موجود على رأس السلطة وحكومة سورية فاعلة ومعززة بجيش وطني وغالبية شعبية قدمت الكثير من الدماء في سبيل الحفاظ على سيادة الدولة السورية رغم رأي البعض بعدم جدية الحكومة السورية للتفاوض[1].

ولابد في هذه المرحلة الحرجة بعد ضعف أو تلاشي المعارضة السياسية والعسكرية من تقوية منظومة الحكم المحلي وشرعيته مؤسسياً كنموذج في ضبط الأمن المحلي والسلم الأهلي وضمان الاستقرار المحلي ومن ثم فرز شرعية تفاوضية للمرحلة المقبلة تضمن نوع من الاستقلال الإداري والمالي وفق إطار وحدة أراضي سورية.

وهنا تكمن أهمية إعادة قراءة بيان جنيف الأساسي وفق **نظرية تفعيل الحكم المحلي**، وهذا يعني تقديم أولوية الانتخابات المرتقبة دولياً على أي مسار آخر، باعتبار أن المعارضة والحكومة السورية لا يمتلكان الشرعية، ويجب الاحتكام للشارع لتثبيت الشرعية، على أن تبدأ بانتخابات الإدارة المحلية، وليتم ضمان نجاح الانتخابات، لا بد من إجراءات أساسية يتم اتخاذها من الطرفين، يكون أساسها استعادة عمل الشرطة والمحاكم المحلية، وعليه يجدر البدء **بصياغة قانون جديد للإدارة المحلية (اللامركزية)**، والذي سيسمح للسلطات المنتخبة محلياً بالسلطة الكاملة على الشرطة وعملها، وكذلك على المحاكم وإدارتها، وسيفتح طرح موضوع الشرطة الباب أمام التفاوض لإعادة المنشقين من الشرطة والجيش إلى عملهم، كما سيطرح موضوع تأمين معاشاتهم، وبالتالي تمكين المجالس المحلية من تحصيل الضرائب والرسوم، كذلك الأمر بالنسبة لرسوم الدعاوى والمحاكم .

(1) داني البعاج، تقدير موقف حول وضع المسار التفاوضي في جنيف، ورقة غير منشورة في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية. كانون الأول / ديسمبر 2017

إن تركيز خطة التفاوض نحو هدف معين يتمثل بتثبيت وتمكين وتطوير عمل المجالس المحلية، سيسمح للمعارضة بتثبيت مناطق خفض التصعيد كإطار حكم مدني وبرعاية من تركيا في الشمال والشمال الغربي، وأمريكا في الشمال الشرقي، وأمريكا والأردن في الجنوب الغربي، لا باعتبارها مناطق عسكرية وحسب؛ مما يعني بقاءها "محررة" من سلطة الحكومة المركزية وعليه سوف تؤمن حيزاً جغرافياً آمناً يمكن العمل السياسي من خلاله لإظهار مشروع المعارضة البديل عن الحكومة الحالية فيما يتم"الحفاظ على مؤسسات الدولة" ووحدة سورية كما تطلبه روسيا. ستسمح مثل هذه المقاربة بشكل غير مباشرة بانخراط الأكراد ضمن مناطقهم بالعملية التفاوضية؛ مما سيخلق للمعارضة فرصة للتقارب معهم ضمن مشروع رؤية سياسية أساسية اللامركزية. دون تهديد مصالح دول الجوار بفرض رؤية فدرالية ولكن عبر التفاوض محلياً على الوظائف السيادية والإدارية والوظيفية التفصيلية وتحديد دور المركز ودور الأطراف.

أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث كونه يتناول موضوعاً معاصراً يتزامن والأزمة السورية العالقة منذ 2011 وأيضاً يبين هذا البحث وسائل حل مرضية من خلال تقاسم وظائف إدارية تساعد على إدارة الناس لشؤونهم بعد أن تتمكن الحكومة السورية الشرعية من استعادة الأراضي السورية الخارجة عن سيطرتها لا سيما في الشمال السوري.

وبالإضافة إلى ذلك صدور قوانين جديدة تتيح للسورين ممارسة حياتهم وأعمالهم الطبيعية ومن اولوياتها صدور عفو عام مطلق يخرج كل من هو بداخل السجون والمعتقلات (السجناء الذين لم تتلطخ ايديهم في الدماء السورية).

وهنا تكمن الفرصة للمجالس المحلية للعمل على شرعنة بناها والتفاوض على صلاحيات جديدة تضمن نمطاً لامركزياً يعطي صلاحيات موسعة للمجالس والمحافظات ترتكز إلى الشرعية الانتخابية وأن تكون صلاحيات المنتخب أعلى من صلاحيات المعين. ويمكن للمركز تثبيت أداة إدارة وفق مبدأ اللاحصرية الإدارية وأن كل ما هو مسكوت عنه يعود للوحدة الإدارية مع تمتع المركز بسلطة الوصاية وعلى مرجعية القضاء بحكم آن تقاسم الصلاحيات والمسؤوليات ليس من باب التقويض الذي يمكن سحبه والوصاية عليه وإنما ينبغي أن يضمن في الاتفاق السياسي بغض

النظر عن شكله.

ولابد هنا من الابتعاد عن الأطروحات الثنائية كالمركزية مقابل اللامركزية أو المركزية مقابل الفدرالية، حيث إن كل دولة ومجتمع يمر في مخاض تتفاعل فيه العناصر المحلية مع الإقليمية والدولية لتولد تفاهمات وترتيبات أمنية وحوكمة الإدارة المحلية والمركزية وفق توازن يصعب تعميمه على كل التجارب، ولذلك فإن دراسة تاريخ الحكم المحلي في سورية قبل الحرب السورية وفي مراحلها المختلفة أثناء سنوات الصراع، وضرورة تقديم نموذج يسهم في الحل ويعيد الاعتبار للعنصر المحلي ودوره في مفاوضات المرحلة الراهنة.

وهنا لابد من عدم اتباع تعميمات مثل "رفض اللامركزية في فترة ما بعد الصراع لأنها تزيد من شرذمة المشهد "، لأنها أحيانا قد تكون ترتيبات تقاسم الصلاحيات بين البنى المحلية والمركزية هي بذاتها أحد المخارج و المحفزات لإنهاء الأزمة والحرب وخاصة في واقع سوري شديد التعقيد وكثير الفواعل ولابد أيضا من النظر إلى تمكين الحكم المحلي بالتوازي مع تقوية البنية المركزية للحكم ولكن على أساس ونمط جديد لا يكرر أسباب اندلاع الأزمة من استبداد مركزي وأمني كان السبب الرئيس لتفجر المشهد ابتداءً. وفيما يلي تفصيل مقترح كنموذج لتقاسم وظائف الدولة بين المركز والبنى المحلية[1].

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث تسليط الضوء على كيفية تطوير اللامركزية في سورية، ودورها في عملية الاصلاح الإداري الشامل، بالإضافة إلى تبيان معوقات اللامركزية الإدارية في سورية، سواء كانت معوقات مالية أو معوقات ميدانية واقعية تواجة عملية سير اللامركزية الإدارية في سورية، وصولاً إلى عرض أهم التحديات التي تواجه نجاح الحكم اللامركزي في سورية.

وأيضاً اغناء هذه المكتبة العلمية بمرجع قانوني معاصر للحالة الراهنة أي الحرب السورية الدائرة من عام 2011 حتى تاريخ اليوم.

---

(1) مركز عمران للدراسات الاستراتيجية .ملخص غير منشور لعصف ذهني أولي حول توزيع وظائف الدولة ، تشرين الثاني 2017.

إشكالية الدراسة:

هذه الدراسة تثير إشكالية قانونية تتمحور حول مدى فعالية اتباع الحكم اللامركزي في سورية كوسيلة للخروج من النزاع الراهن ومحو آثار الحرب السورية .

أن هذه الاشكالية يتفرع عنها عدة تساؤلات نجيب عليها في مضمون هذه الدراسة نعرضها على الشكل التالي:

1- كيف تطورت فكرة اللامركزية في سورية؟
2- ماهو دور اللامركزية الإدارية في عملية الاصلاح في سورية ؟
3- مدى فعالية اللامركزية المالية في سورية؟
4- ماهي المعوقات التي تواجه عمللية اللامركزية الإدارية في سورية ؟

الفرضيات:

1- أن تطبيق نظام اللامركزية في سورية يشكل نطة البدء بتجاه الحل للأزمة الحالية.

2- أن نظام اللامركزية في سورية يفتقد للكثير من المعايير التي تساعد على صناعة حل سياسي واستقرار أمني دائم.

3- تُعد الإدارة اللامركزية في سورية إدارة مهمشة مالياً لا تمتلك صلاحيات واسعة للإدارة رغم النص الصريح عليها، وهذا بالطبع يعود إلى قسوة الجهاز الأمني وغياب الشفافية الإدارية.

4- أن أسباب فشل اللامركزية في سورية يعود إلى كثير من المعوقات التي تُحد من انجاح الحكم اللامركزي في سورية.

المنهج المتبع

أن الاجابة على إشكالية هذه الدراسة تتطلب منا الاعتماد على عدة مناهج بدءاً بالمنهج التحليلي لما سوف تتطلبه هذه الدراسة من تحليلات وتفسيرات لنصوص قانونية ومواقف سياسية وآراء فقهية حول اللامركزية الإدارية . وهذا لا يغنينا عن اتباع المنهج الاستقرائي لما سوف تتطلبه منا هذه الدراسة من قراءه للجزئيات المتصلة بموضوع الدراسة بغية جمعها وتكوينها للوصول إلى

قاعدة كلية يمكن الاستناد عليها لطرح حل سليم حول تجربة اللامركزية الإدارية كمدخل للاستقرار في سورية. بالإضافة إلى المنهج المقارن للوقوف على بعض التجارب المشابهه للوضع في سورية واتباعهم الحكم اللامركزي كوسيلة فعالة للخروج من النزاع .

صعوبات الدراسة:

لم تخلِ هذه الدراسة من بعض الصعوبات التي واجهتنا خلال البحث، لا سيما أن فترة أعداد هذه الرسالة تزامن مع ظروف استثنائية تمثلت في جائحة كورونا التي مازلنا جميعاً نعاني من جورها علينا، الأمر الذي انعكس سلباً على إمكانية تنقلنا بين سورية ولبنان للحصول على المراجع الكافية لأغناء هذه الدراسة بما يتناسب وطبيعة البحث.

من هنا سوف نجيب على إشكالية هذا البحث من خلال تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين نتناول في الفصل الأول تأصيل فكرة اللامركزية في سورية. ومن ثم نتناول في الفصل الثاني معوقات تطبيق للامركزية الإدارية في سورية في فصل ثانٍ.

الفصل الأول : تأصيل فكرة اللامركزية في سورية .

المبحث الأول: تطور فكرة اللامركزية في سورية.

المطلب الأول: تكوين اللامركزية الإدارية في سورية.

الفرع الأول: مجلس المحافظة

الفرع الثاني: البلدية

المطلب الثاني: الإدارة المحلية في ظل قانون الإدارة المحلية لسنة 1971م وتعديلاته.

الفرع الأول: المنطلقات الأساسية للقانون .

الفرع الثاني: ادوات النهوض باللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني : دور اللامركزية الإدارية في عملية الاصلاح .

المطلب الأول: تفعيل التنمية المحلة .

الفصل الأول

تأصيل فكرة اللامركزية في سورية

نتيجة للتقدم العلمي الكبير، والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العام، وما ينتج عنها من تغير سريع في شتى مناحي الحياة. والتزايد الكبير في أعداد السكان وحاجتهم إلى تنمية مجتمعاتهم، أفضى ذلك إلى إلقاء عبء كبير على الدول، فازدادت مهماتها، ولم تعد قاصرة على تحقيق أمن مواطنيها وإرساء العدالة بينهم، بل تعدتها إلى ضرورة التأثير في حياتهم في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، من أجل تحقيق الديمقراطية وتقديم الخدمات العامة، وبالتالي تحقيق الرفاه لمجتمعاتها. أثقلت تلك الواجبات كاهل الحكومات الحديثة، واضطرتها للتنازل عن جزء من مسؤولياتها الإدارية لهيئات محلية منتخبة تنوب عنها بإنجازها، وتحت مراقبتها.

"وتعتبر اللامركزية الإدارية سابقة في وجودها على التنظيم السياسي، وهي تقرر وفقاً للمبادئ الدستورية حتى بدون حاجة إلى إجازة دستورية، إنما تحتاج إلى تنظيم تشريعي لتحديد ضوابطها وأطرها"[1].

لقد ادت التجارب الديمقراطية المقارنة بشأن للامركزية الإدارية والسلطة المحلية، بأنها نظام للحكم الجيد وتعيد الثقة في السياسات الحكومية وتجعل من المواطن العادي في قلب اهتماماتها باعتبارها شكلاً من أشكال التدبير المشترك للشأن العام المحلي يتأسس على تقوية وزيادة انخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي وفي رسم السياسات العامة للدولة من اجل تحقيق التنمية المحلية المستدامة .

وفي هذا السياق انتشرت المجالس المحلية في سورية من خلال وضع هيكليات حكم في المدن والمحافظات السورية ، وتستند شرعية هذه المجالس إلى المرسوم التشريعي الأخير رقم 107 الصادر بشهر آب للعام 2011 م ، وهو عبارة عن قانون اللامركزية جرى اقراره في ضمن رزمة الإصلاحات التشريعية لتهدئة الاحتجاجات الشعبية التي كانت قد اندلعت في مختلف أنحاء البلاد،

(1) عصام نعمة اسماعيل، محاضرة بعنوان اللامركزية الإدارية وآلية تطبيقها في لبنان" في إطار برنامج الدعم المؤسسي لمحافظات جنوب العراق الممول من الحكومة البريطانية" المكان اوتيل Radison بيروت بتاريخ 31 آذار 2006م. ص1.

وقد أصبح جزءاً اساسياً من المشهد السياسي السوري، ويمكن أن يشكل أساساً لإطار عمل محتمل في سورية بعد النزاع، ولقد جاء من ضمن المقترحات الروسية في كانون الثاني للعام 2019 م خلال محادثات وقف اطلاق النار في الآستانة في كازاخستان ، أحكاماً تنص تحديداً على اعتماد المنظومة اللامركزية المكرسة في المرسوم 107 /2011 م .

ولقد شكل هذا المرسوم 107 منذ صدوره بارقة أمل لدى السوريين ومكوناً اساسياً في مفاوضات السلام في جنيف ويحظى بدعم واسع من الدولة السورية والمعارضة، وحتى من افرقاء خارجيين مثل الولايات المتحدة وروسيا ، لكن على الرغم من شعبيته ليس واضحاً كيف سوف يتم تطبيقه على مستوى وطني أو كيف سيؤثر على التطورات السياسية في البلاد .

قد تؤمن منظومة واسعة من المجالس المحلية تتمتع بصلاحيات موسعة تضع آلية عمل للسوريين في مختلف انحاء البلاد بصورة أكثر مباشرة مع الحكومة المركزية، لكنها أيضاً قد تشكل طبقة إضافية من السيطرة البيروقراطية غير الخاضعة للمساءلة، الأمر الذي سوف نبحثه ضمن هذه الدراسة .

وفي هذا السياق نرى من الضرورة بمكان ان نتناول تحت هذا الفصل تطوير فكرة اللامركزية في سورية في (مبحث أول) ومن ثم نتناول دور اللامركزية الإدارية في عملية الاصلاح الإداري في (مبحث ثانٍ)

المبحث الأول

تطور فكرة اللامركزية في سورية

بدأت فكرة اللامركزية الإدارية التطبيقية في سورية بالتزامن مع الوحدة بين سورية ومصر، حيث صدر تشريع يقضي بتطبيق قانون الإدارة المحلية النافذ في الاقليم المصري آنذاك على الاقليم السوري، وذلك بموجب القانون رقم 152 تاريخ 1961/8/29م، الا أن هذا التشريع ما لبث أن الغي في العام نفسه أثر الحركة الانفصالية التي فصمت الوحدة بين البلدين سورية ومصر.

وفي الثامن من آذار عام 1963م، قاد حزب البعث العربي الاشتراكي في سورية حركة نموذجية مثالية نحو تحويل المجتمع السوري من واقع الاستغلال والتخلف والتسلط إلى مجتمع اشتراكي ديمقراطي، تكون فيه السلطة لجماهير الشعب، مع اصرار الحزب انذاك على ترسيخ حقيقة اساسية هي تنمية دور الجماهير وممارستها مسؤولياتها في توجية شؤون الحكم.

وفي السادس من تشرين عام 1973م، دخلت الثورة مرحلة جديدة بقيام الحركة التصحيحية التي قادها القائد الراحل حافظ الاسد, والتي استرد من خلالها الشعب العربي السورية ثقتة بالحزب والثورة من جديد.

وانطلاقاً من هذه المعطيات صدر قانون الإدارة المحلية بالمرسوم التشريعي رقم 15/لسنة 1971م، وأعقبها صدور اللوائح التنفيذية اللازمة لوضع هذا النظام موضع التنفيذ.

ومع تزايد الاحتجاجات المطالبة بالاصلاح في سورية في العام 2011م، عدل قانون الإدارة المحلية بموجب القانون رقم 107 ليدخل الحكم اللامركزي حقبة جديدة في ظل ظروف عصيبة، رافقها تدخل دولي عسكري واسع في الجغرافية السورية الأمر الذي نتج خراب ودمار.

ولتبيان تطور فكرة اللامركزية في سورية سوف نتناول تحت هذا المبحث تكوين اللامركزية الإدارية في سورية، في (مطلب أول) ومن ثم نتناول بالبحث الإدارة المحلية في ظل قانون الإدارة المحلية لسنة 1971 وتعديلاته، في (مطلب ثانٍ)

المطلب الأول

تكوين اللامركزية الإدارية في سورية

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعاً لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك، يرجع إلى أن كل مفكر، كان ينظر إلى الإدارة المحلية من موقعة وبزاوية معينه، مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب، ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين، قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، فيعرفها الكاتب البريطاني Modie Grame" أنها مجلس منتخب، تتركز فيه الوحدة المحلية، ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية، ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"[1].

وانطلاقاً من هذه الميزة، صدر قانون التنظيمات الادارية /496/ لعام ١٩٥٧م، متأثرا بالاتجاه الفرنسي في هذا المجال، فأحدث تنظيما إدارياً محليا وتنظيما بلديا. وقد تضمن هذا التشريع مرحلة جديدة في تنظيم شؤون الإدارة في الدولة، غير أن تلك المرحلة لم تكن حاسمة للوصول الى الادارة المحلية بمفهومها الحديث لأن تمثيل المصالح المحلية حينذاك جاء مقتصرا على المجالس التقريرية، كمجالس المحافظات ومجالس المناطق ومجالس القرى، أما أشخاص السلطة التنفيذية المركزية كالمحافظ ومدير المنطقة ومدير الناحية فبقيت على ما هي عليه في التشريع السابق، اذ يجري تعيين كل منهم من قبل السلطة التنفيذية المركزية، كما أن النص التشريعي الجديد لم يمنح الشخصية المعنوية الا للمحافظة والبلدية، كما أنه لم يعطِ الحق لسكان الوحدات المحلية باختيار جميع أعضاء مجالسها التقريرية بل ثلاثة أرباعه، وترك الباقي ليجرى تعيينه من قبل السلطة المركزية التنفيذية، كما أنه فرض رقابة شديدة ومباشرة على أشخاص وتصرفات المجالس التقريرية من قبل السلطة المركزية .

و يضاف الى ذلك كله أنه لم تجرِ أية انتخابات المجالس المحافظات والمناطق والبلديات، بل كان أعضاء هذه المجالس يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية بحجة أن الظروف السياسية لا

(1) محمد محمود الطعامنه، نظم الإدارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقي العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، صلاله، سلطنة عمان، 18-20- 2003 م، ص 8.

تساعد على اجراء مثل هذه الانتخابات[1].

ونظراَ لأن التشريعات الخاصة بالتنظيم الإداري المحلي في هذه الفترة لم تمنح الشخصية المعنوية القانونية الا للمحافظة والبلدية، وللوقوف على تفصيل اللامركزية الإدارية خلال هذه المرحلة سوف نتناول هاتين الوحدتين مجلس المحافظة في(فرع أول) ومن ثم نتناول البلدية في (فرع ثانٍ).

الفرع الأول: مجلس المحافظة

قسم قانون التنظيمات الادارية /496/ لعام 1957 اراضي الجمهورية العربية السورية الى محافظات والمحافظات الى مناطق والمناطق الى نواحٍ وقد منح هذا القانون في مادته السادسة المحافظة الشخصية المعنوية، وجعل لها مجالس خاصة هي « مجالس المحافظات » التي من اختصاصها تأمين المرافق العامة المحلية. فالمجالس هي الأداة الرئيسة كما يسمى الادارة المحلية.

اولاً: تشكيل مجلس المحافظة

مجلس المحافظة هو الهيئة الحقوقية الراجحة في إدارة المرافق المحلية في المحافظة. وقد تضمنت المادة /٧٩/ من قانون التنظيمات الادارية، على أن يؤلف في مركز كل محافظة، مجلس محافظة ينتخب ثلاثة أرباع اعضائه انتخابا ويعين الربع الباقي من السلطة المركزية ، وأن مدة العضوية في المجلس اربع سنوات تبدا من تاريخ تسمية الاعضاء المعينين.

اعتمد المشرع السوري –كقاعدة عامة– على مبدأ الوحدة والتجانس للوحدات المحلية، فكل نوع من هذه الوحدات تبدو وكأنها وحدات متشابهة في بنيانها الإداري وفي الاختصاصات المخولة لها مهما تغايرت في حجم سكانها ومهما تباينت في ظروفها الاقتصادية والعمرانية. فلا تميز بين محافظة عن محافظة ولا ترجح مدينة أو بلدة على مدينة أو بلدة ولا وحدة ريفية أو قرية على وحدة ريفية أو قرية في تحديد العناصر التي يتشكل منها المجلس المحلي في كل منها.

ويتم تشكيل كل نوع من هذه المجالس المحلية على النحو التالي[2]:

1–مجلس المحافظة ويتألف من 30 إلى 100 عضو.

---

(1) عبدالله طلبه، مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، 2010–2011م، ص 211.

(2) المادة 8 من قانون الإدارة المحلية 1971م.

2-مجلس المدينة ويتألف من 20 إلى 50 عضو.

ويحدد عدد أعضاء المجالس المحلية ضمن الحدود المبينه أعلاه ووفقاً لنسب تمثيل واحد لكل نوع من أنواع هذه المجالس، حيث يتم تحديد الاعضاء في المحافظات والمدن بموجب مرسوم جمهوري بناءً على اقتراح وزير الإدارة المحلية .

وقد حرص المشرع على أن يحظر على مجالس المحافظات مناقشة قوانين الدولة وأنظمتها، وأن يتدخل في الأمور التي تتعلق بالدين أو السياسة ، وان فعلت ذلك وتجاوزت حدود اختصاصاتها اعتبرت أعمالها ملغاة بحكم القانون[1].

وتجدر الملاحظة أن رئيس الجمهورية يتدخل بحل مجلس المحافظة بناءً على طلب المحافظ وذلك بمرسوم جمهوري، بشرط أن يسبب المحافظ طلب الحل الذي يفترض أن يكون الدافع الاساسي للحل هو اهمال المجلس لواجباته، بالإضافة إلى ارفاق المحافظ طلبه بتقرير موافق من مكتب تفتيش الدولة في المحافظة، وفي هذه الحالة ، تجب الدعوة لانتخاب مجلس جديد خلال شهر من تاريخ صدور القرار الجمهوري، وإذا لم يتم الانتخاب لمجلس جديد خلال شهرين من القرار الجمهوري ، يستعيد المجلس المنحل ولايته[2].

ثانياً: اختصاصات مجلس المحافظة

لقد حدد قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 15 تاريخ 1971/5/11م، في المادة 2 أن أحد أهدافة هو" جعل الوحدات الإدارية في كل المستويات، مسؤولة عن الاقتصاد والثقافة والخدمات وكل الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات مباشرةً. وذلك في نطاق التخطيط العام والقوانين والانظمة التي تقرها الدولة. وابتغاء النهوض بالمجتمع في شؤونه العامة والمحلية في آن واحد". وأكد في الفقرة ج من المادة نفسها على ضرورة "نقل الاختصاصات المتعلقة بهذه الشؤون إلى السلطات المحلية بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على التخطيط والتشريع والتنظيم وأدخال اساليب التقنية الحديثة، والرقابة، والتأهيل والتدريب والتنسيق، وتتبع

---

(1) انظر المواد ١٢٩ و ١٣٠ و ١٣١ من قانون التنظيمات الادارية رقم /496/المنشور في الجريدة الرسمية العدد 63 المؤرخ في 1957/12/31 ص7869

(2) عبدالله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 212.

التنفيذ. وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية،أو تكون طبيعتها ذات أهمية تتصل بالمواطنين عامةً".

والأمور الداخلة ضمن اختصاصات مجلس المحافظة، منها ما يحق للمجلس المذكور أن يبت به نهائيا، وهي تشكل الاختصاصات الادارية(1). ومنها ما يبدي فيه رأيا استشاريا، وهي تشكل الاختصاصات الاستشارية (2).

الفرع الثاني: البلدية

طبقت اللامركزية من الناحية النظرية في سورية بأجلى مظاهرها في البلدية ، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية القانونية، و بذمة مالية مستقلة ويتم انتخاب الأجهزة البلدية من سكان البلدية وذلك كله تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية. والبلدية تقوم بجميع الاعمال المتعلقة بتنظيم منطقتها وإصلاحها وتجميلها بطريقة فنية ، وتشرف على حماية الصحة العامة، وضمان الراحة والسلامة العامة ، وتتخذ كافة التدابير لتقدم المنطقة عمرانيا وصحيا واجتماعيا.

وقد خضعت البلديات لتطورات تشريعية متعددة ، تعود إلى صدور قانون البلديات رقم /

---

(1) **الاختصاصات الادارية** : يبت مجلس المحافظة نهائيا في الامور التي حددتها المادة /١٢٥/. من قانون التنظيمات الادارية 496 ، وهذه الأمور هي: 1- موازنة المحافظة التي يقدم مشروعها المحافظ و يدرسها المكتب التنفيذي .2- تعيين فئات الطرق المحلية في المحافظة وتخطيطها واتخاذ جميع التدابير المتعلقة بانشائها وترميمها وصيانتها أو تعديلها والغائها،وتوزيع الاعانات التي تمنحها الدولة والمدن والقرى لصالح الطرق المذكورة 3- انشاء المدارس الابتدائية والمهنية و تعيين مواقفها ، وانشاء المستوصفات وتوسيع الاسعاف الصحي المجاني وردم المستنقعات الضارة بالصحة 4- تغيير تخصيص المحلات التي تملكها الدولة في المحافظة لدور الحكومة والمحاكم ومعاهد التعليم وثكنات الدرك والسجون والمستشفيات وسائر دوائر الدولة .5- استئناف مقررات مجالس المناطق .6- اقتراح منهاج لاستمثار أملاك الدولة وتوزيعها وتأجيرها .7- كل ما جعل القانون أمر البت فيه نهائيا من اختصاص مجلس المحافظة ، وكذلك الاختصاصات العائدة لمجالس المناطق ضمن مركز المحافظة ، ويجوز للمجلس أن ينيب عنه المكتب التنفيذي في هذه الاختصاصات الأخيرة، وفي هذه الحال تعتبر قرارات المكتب نهائية.

(2) وردت الاختصاصات الاستشارية في المواد ١٢٧ و ١٢٨ و ١٢٩ من قانون التنظيمات الادارية.

- ما يتعلق بنفقات الدولة الخاصة بالخدمات العامة المحلية ، و يعين جهة الصرف فيها وفقا لحالة المحافظة يناقش المسائل التي تطلب الحكومة درجها في جدول الاعمال بناء على اقتراح الوزير المختص، و يبدي رأيه فيها، وكذلك في كل الأمور التي يحيلها اليه المحافظ، كما يصدر توصيات للسلطة المركزية بشأن الإصلاحات الواجب – في رأيه – تنفيذها .
- يقترح الاعتمادات اللازمة للمشاريع العمرانية في المحافظة للسنة المالية التالية ، على أن يتم ذلك قبل موعد تقديم موازنة الدولة العامة الى الهيئة التشريعية .

١٧٢/ تاريخ 1956/1/23، ولكن الشيء المؤسف حقا أن عنصرا أساسيا من عناصر اللامركزية لم يجد له تطبيقا فعليا، فلم تنظم أية انتخابات لاختيار أعضاء أجهزة البلدية (رئيس البلدية – مجلس البلدية – المكتب البلدي)، بل عمدت السلطة المركزية لتعيين أعضاء هذه الأجهزة من قبلها مباشرة. وهذا بالطبع أثر على واقع البلدية وفاعليتها، كما أنه أفقد المواطنين حس الشعور والوعي المحلي والمشاركة في ادارة الشؤون المحلية[1]. وأخيرا فقد ألغيت البلديات ضمنا بموجب المادة /١١٣/ من قانون الادارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /15/ لعام ١٩٧١ . وصولاً إلى القانون 107 /2011م، الذي جاء استجابةً للدعوات الجماهيرية في سورية نحو الاصلاح الشامل.

وتجدر الملاحظة أن لبنان كان السباق إلى اعتماد النموذج اللامركزي عندما تأسست أول بلدية في دير القمر بموجب كتاب متصرف لبنان، داود باشا تاريخ 18 آب سنة 1864 واتسع نطاق البلديات في لبنان حتى اول ايلول 1920م، حين اصدر المفوض السامي الفرنسي قراره رقم 336 القاضي باصدار أنظمة جديدة، وإنشاء بلديات في مختلف المناطق اللبنانية[2].

وسنعالج باختصار الاجهزة البلدية المتمثلة بالمجلس البلدي و مكتبه اللذين ينهضان بوظائف التقرير والمراقبة ، وبرئيس البلدية الذي ينهض بالوظائف التنفيذية ، وذلك كله في ضوء الاحكام الواردة في قانون البلديات رقم / ١٧٢/ العام 1956.

اولاً:المجلس البلدي

1-تكوين المجلس البلدي

تتكون المجالس البلدية من ممثلين عن الفئات التالية:

---

(1) كانت البلديات في سورية قبل عام 1956 تقدم الى بلديات كبرى ، وبلديات صغرى وكان القرار رقم 160 مكرر المؤرخ في 1926/6/10 هو الذي ينطبق على البلديات الكبرى ، كما أن القرار رقم ٢٢١ المؤرخ في 1926/4/16 هو الذي ينطبق على البلديات الصغرى ، و كان يقوم معيار التمييز بين البلديات الكبرى والبلديات الصغرى على عدد سكان المنطقة و مواردها ، فالبلديات الكبرى هي التي يتجاوز عدد سكانها عشرة آلاف نسمة ، وأما البلديات الصغرى فهي التي يقل عدد سكانها عن العشرة الاف نسمة ، ويشترط بالاضافة لذلك أن لا تقل مواردها عن خمسمائة ليرة سورية ، و أن يكون لها أهمية موضوعية كأن تكون مر كزا للسياحة أو الاصطياف . وفيما بعد صدر قرار برقم /61/ تاريخ 1929/7/24 ، و قسم البلديات الصفرى الى ست درجات وذلك بالنسبة لوارداتها الحقيقية في السنتين الأخيرتين .

وقد صدر القرار 6 / ل ر المؤرخ في 1936/1/10الذي أطلق على بلدية مدينة دمشق اسم "مدينة دمشق الممتازة "، وأخضعها لأحكامه و ستثناها من أحكام القرار 160مكرر .

(2) موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون البلديات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998م، ص 6.

الفلاحين، العمال، الحرفيين، صغار الكسبة، المعلمين، الطلبة، الشبيبة، النساء، المهن الحرة وتضم (الاطباء، الصيادلة، المهندسين، والمهندسين الزراعيين، المحامين، أطباء الاسنان، رجال الفكر والفن والصحافة). وتشمل الفئات الاخرى: موظفي الدولة وسائر الجهات العامة، العاملين في الحقول الاجتماعية والاقتصادية وغير ذلك من الفئات التي تحددها اللائحة التنفيذية.

ويجب إن لا تقل نسبة تمثيل الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة في المجالس المحلية عن 60% وتحدد نسبة تمثيل كل من هذه القطاعات أو القطاعات الاخرى بمرسوم عند كل دورة انتخابية[1].

ويتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية وفقاً لاحكام قانون الانتخابات الصادر بالمرسوم رقم 91 تاريخ 1971/10/3م، وتمتد ولاية هذا المجالس أربع سنوات، ولا يتفرع اعضاؤها، ويبقون في اعمالهم الأصلية، ويعتبر من كان منهم عاملاً في القطاع العام، بمهمة رسمية أثناء انعقاد الجلسات، ويستحق أعضاء مجالس الوحدات المحلية تعويضات عن الجلسات التي يحضرونها تحدد بقرار من وزير الإدارة المحلية. ويدعو المحافظ المجالس المحلية للاجتماع خلال اسبوعين من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب[2].

وفي سياق عدد الاعضاء ضمن المجالس البلدية أو الوحدة الريفية أو القرية، حيث حددت المادة الثامنة من القانون المذكور عددهم من 10 إلى 25 عضو.

واستتبعت المادة التاسعة من نفس القانون النص بالقول:"لوزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المحافظ أن يحدد الاعضاء في وحداد البلدية والوحدة الريفية والقروية".

ثانياً: اختصاصات المجلس البلدي

يقوم مجلس المدينة أو البلدة في حدود السياسة العامة للدولة وخطتها بجميع الاعمال التي تؤدي إلى تطوير المدينة أو البلدة، فيقرر الخدمات البلدية ومرافقها(كالطرق والإنارة والحدائق والمجاري والاسواق العامة...الخ)، وينهض في نطاق المدينة أو البلدة بالمهام المناطة بمجلس المحافظة والمتعلقة بالشؤون الاجتماعية والتعليمية والثقافية والصحية والتنموية والاقتصادية وغيرها

---

(1) المادة 10 من قانون الإدارة المحلية السوري لعام 1971م.

(2) عبد اللة طلبة، مقرر الإدارة المحلية، منشورات جامعة دمشق، 2013-2014م. ص 87.

وذلك في الحدود التي تبينها اللائحة التنفيذية[1].

ويستتبع القول، أن مجلس الوحدة الريفية أو القرية ذات الشخصية المعنوية يمارس ذات المهام المناطة في مجلس المدينة أو البلدة، وذلك في الحدود التي تبينها اللائحة التنفيذية، بالإضافة إلى حقه في اقتراح الخطة الزراعية للقرية ووضع الأسس لدعم الجمعيات التعاونية الزراعية وقواعد مساعدتها ومدها بالاعانات اللازمة. وينفذ خطة المحافظة الزراعية في نطاق القرية أو مجموعة القرى والمزارع التابعة للوحدات الريفية والعناية بتربية الحيوان وتحسين وسائل الري والبذور والمشاتل ومكافحة الآفات وأمراض النبات والحيوان وجمع الاحصاءات الزراعية والحيوانية وتوفير المراعي والعلف والعناية بها[2].

ثالثاً: مكاتب البلديات

تتكون مكاتب البلديات من اثني عشر عضوا في البلديات من الدرجة الأولى، سبعة منهم منتخبون وهم الرئيس ونائب الرئيس، وخمسة أعضاء ينتخبهم المجلس البلدي من بين أعضائه، وخمسة موظفين وهم أمين السر، ومدير الشؤون الادارية ورئيس الدائرة الفنية ورئيس الدائرة المالية ورئيس الدائرة الصحية. وفي بلديات الدرجة الثانية ، يتألف المكتب البلدي من أحد عشر عضوا ستة منهم منتخبون وهم الرئيس ونائب الرئيس وأربعة أعضاء ينتخبهم. المجلس البلدي من بين أعضائه، بالاضافة الى الموظفين الخمسة المنوه عنهم أعلاه. وفي بلديات الدرجة الثالثة، يتألف المكتب البلدي من رئيس البلدية ونائبه و ثلاثة أعضاء ينتخبهم المجلس البلدي من بين أعضائه، ومهندس المنطقة في حال وجوده وطبيب المنطقة ومحاسب البلدية . وفي بلديات الدرجة الرابعة ، يتألف المكتب المذكور من رئيس البلدية ونائبه وعضوين ينتخبهما المجلس البلدي من بين أعضائه، ومحاسب البلدية ، ومعلم ينتدبه مدير معارف المنطقة .

2- **اختصاصات المكاتب البلدية** : حددت المادة /68/ من القانون / ١٧٢/ اختصاصات المكاتب البلدية بأنها تلك التي يعرضها رئيس البلدية والمتعلقة بدائرة البلدية، وتتمتع بشكل خاص بالاختصاصات التالية :

---

(1) المادة 36 من قانون الإدارة المحلية لسنة 1971م.

(2) المادة 44 من قانون الإدارة المحلية لسنة 1971م.

– ادارة أملاك البلدية، و تعيين شروط الايجار التي تزيد عن سنة، و بيع فضلات الطرق و مجاري المياه الملغاة "

– تحديد تعرفة النقل العمومي داخل منطقة البلدية .

– تنظيم دفاتر شروط المشاريع العمرانية ، وتغيير تخصيص وجهة الأملاك العامة للبلديات وادخالها بالاملاك البلدية الخاصة .

– نقل الاعتمادات من مادة الى مادة ضمن الفصل الواحد .

– تحديد درجات المحلات التي تؤخذ الرسوم على أساسها .

–اقرار الاستملاك ، واقرار تطبيق قانون التنظيم واقرار جداول التخمين .

– قبول الهبات والوصايا .

– شراء عقارات البلدية أو بيع عقارات البلدية ، وتصديق العقود بالتراضي التي يجريها رئيس المكتب البلدي .

– مناقشة الدعاوى المقامة من البلدية أو عليها واتخاذ ما يلزم من التدابير بشأنها .

أما رئيس البلدية. يسمى بطريقة الانتخاب من بين أعضاء المجلس البلدي. فيدعى المجلس البلدي بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية في بلديات الدرجتين الاولى والثانية ، و بقرار من المحافظ في البلديات الاخرى (عملا بالتفويض الممنوح اليه من وزير الشؤون البلدية والقروية بالقرار رقم /1/ و تاريخ 1958/3/21) لدورة استثنائية تعقد لانتخاب رئيس للبلدية ونائب للرئيس، ويرأس هذه الجلسة أكبر الاعضاء سنا، فينتخب المجلس البلدي رئيسا للبلدية ونائبا للرئيس من بين أعضائه بأكثرية الاصوات المطلقة ، وإذا لم تحصل هذه الأكثرية ، فيكتفي بالاكثرية النسبية في المرة الثانية، وفي حال تساوي الاصوات للمرة الثانية يرجح حامل الشهادة الاعلى، والا فالاكبر سنا. و يصدر وزير الشؤون البلدية والقروية خلال خمسة أيام من تاريخ الانتخاب قرارا باعلان رؤساء بلديات الدرجتين الاولى والثانية، ويصدر المحافظ قرارا باعلان رؤساء البلديات الاخرى. وتحدد رواتب وتعويضات ونفقات التمثيل لرؤساء البلديات ونوابهم وفقا للأحكام القانونية النافذة[1].

---

(1) انظر الاحكام الواردة في المرسوم التنظيمي رقم ١٨٢١ المؤرخ في 1968/8/15وكذلك الأحكام الواردة في المرسوم التنظيمي رقم ٢٣٩٢ المؤرخ في 1967/11/10

وتنتهي مدة ولاية رؤساء البلديات باربع سنوات وهي المدة ذاتها التي تنتهي فيها ولاية المجالس البلدية .

أما في لبنان يُنتخب رئيس البلدية من بين الاعضاء الناجحين في الانتخابات البلدية لمدة ست سنوات، على أن يحق للمجلس البلدي بعد مرور ثلاث سنوات، إما أن تجدد الثقة، وإما أن يتم سحبها بالأكثرية المطلقة وانتخاب رئيس جديد[1].هذا الأمر يؤدي بالتالي إلى خضوع رئيس البلدية خلال الاعوام الثلاثة الأولى إلى رغبة المجلس البلدي خوفاً من سحبهم الثقة بعد مرور الثلاث سنوات الأولى.

"فالمشرع اللبناني استفاد من التجربة الفرنسية في إطار اللامركزية الإدارية حيث تطور النظام الإداري الفرنسي لمصلحة الخدمة الفضلى ومنذ العام 1982م، أصبح يتم انتخاب رئيس المجلس البلدي وأعضائه مباشرةً من الشعب، وهذا ما يوسع من نطاق الديمقراطية ويحمله مسؤولية كبرى تجاه منطقته ويصبح سيد قراره ويكون بالتالي هدفه تحقيق المصلحة العامة، فتسود التنمية المحلية المرجوه"[2].

وبالعودة إلى قانون الإدارة المحلية السوري تسقط صفة رؤساء البلديات بالاستقالة وتكف أيديهم حكما بقرارات من المجالس البلدية اذا أوقف أحدهم من قبل القضاء او أحيل اليه بنتيجة جرم ناشيء عن ممارسة وظائفهم. كما تسقط صفة العضوية وبالتالي صفة الرئاسة عن رئيس البلدية المجلس البلدي اذا فقد شرطاا من الشروط الواجب توفرها لعضوية المجلس البلدي، أو اذا حكم عليه بجرم ناشيء عن ممارسة الوظيفة ، أو حكم فيه بجنحة شائنة ، أو ثبوت اهماله لواجباته الوظيفية أو امتناعه عن أدائها .

وقد حددت المادة /58/ من قانون البلديات الاختصاصات التي يتمتع بها رؤساء البلديات بصفتهم رؤساء السلطة التنفيذية في البلدية ، وهي تتناول اختصاصات ادارية ومالية واجتماعية وتموينية وبصورة خاصة اختصاصات في الضابطة الادارية .

---

(1) ديمة غازي الحاوي، دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة اللبنانية، في العام 2016م، ص 46.

(2) ديمة غازي الحاوي، دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان، المرجع السابق، 47.

المطلب الثاني

الادارة المحلية في ظل قانون الإدارة المحلية

صدر قانون الادارة المحلية الجديد بالمرسوم التشريعي رقم /15/ لعام ١٩٧١ ، كما صدرت لائحته التنفيذية بالمرسوم رقم /٢٢٩٧/ لعام ١٩٧١م، وجميع التشريعات والأنظمة اللازمة لوضع هذا النظام الجديد موضع التطبيق، وقد جاء هذا التشريع معبرا في مجمله عن رغبة الثورة ومقررات حزب البعث العربي الاشتراكي في تحقيق الديمقراطية الشعبية ، والقضاء على المركزية وافساح المجال أمام المواطنين المشاركة الفعالة في ادارة الشؤون المحلية عن طريق مجالسهم المنتخبة

وللوقوف على تفاصيل قانون الإدارة المحلية لسنة 1971م، نرى من الضرورة بمكان الحديث مقدماً حول المنطلقات الاساسي للقانون في (فرع أول) ومن ثم نتناول ادوات النهوض باللامركزية الإدارية في(فرع ثانٍ) .

الفرع الأول: المنطلقات الإساسية لقانون الإدارة المحلية

لقد أرسى القانون المشار اليه أهدافا تتيح للبلاد إدارة متطورة وذات فاعلية ، وتحقق فوائد كثيرة أهمها:

-**تفرغ رجال السلطة المركزية للمهام الرئيسة** المتعلقة بشؤون التخطيط والتشريع والتنظيم والتنسيق والمراقبة والتدريب والتأهيل .

-**توسيع اختصاصات هيئات الادارة المحلية** في شتى المجالات ، ولا سيما الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخدمات والمرافق .

-**اناطة السلطات المحلية بالهيئات المنبثقة عن ارادة المواطنين** بطريق الانتخاب السري المباشر، ووضع كل الامكانات تحت تصرفها . وتمثلت هذه المنطلقات بالتالي:

أولاً: الوحدات الادارية

قسمت أراضي القطر بمقتضى قانون الادارة المحلية إلى :

1–**وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية هي :** المحافظة، المدينة، البلدة، الريفية، والقرية التي يزيد عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمه

2 –**وحدات لا تتمتع بالشخصية المعنوية هي :** المنطقة، الناحية، الحي، المزرعة، والقرية التي يقل عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة .

واستنادا الى ما تقدم يتبين أن تحديد الوحدات الادارية، بمقتضى القانون اشار اليه يرتكز إلى دراسة شاملة لجوانب متعددة، منها نوع ودرجة العوامل الاقتصادية والاجتماعية، ومدى قوة الروابط التي تصل بين المواطنين ومجتمعه المحلي، وتحليل العلاقة بين تكاليف الخدمات ، وما تحققه من فوائد لأبناء الوحدة الادارية ، وصلة ذلك بحجم الوحدة، حتى يكون أداء هذه الخدمات بأيسر الطرق، وأقلها نفقة ، وأكثرها نفعا للمواطنين، بعد أن كانت الوحدات الادارية في الماضي، ولا سيما في فترة الانتداب الفرنسي، تحدد عشوائيا لتحقيق أغراض تقتصر على حفظ الأمن والنظام والولاء للحكم ، وجباية الضرائب، دون أن تراعي في ذلك الشؤون المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ثانياً: توحيد التنظيم الاداري المحلي

بعد أن كان النظام السابق مبنيا على أساس ازدواج في التنظيم الاداري المحلى ، اذ كان ثمة تنظيم اداري تمثله مجالس المحافظات والمناطق ، وأخر بلدي تمثله المجالس البلدية ، وكان ذلك يؤدي الى تشتيت الجهود ، واضعاف فاعلية المجالس نتيجة تعددها في النطاق الواحد ، وتنازع الاختصاصات فيما بينها ، وعدم تركيز المسؤولية ، وزيادة النفقات .

فقد تلافى قانون الادارة المحلية كل هذه المأخذ ، ونص على انشاء مجلس محلي واحد عهد اليه ممارسة الخدمات المحلية في نطاق وحدة ادارية معينة .

ثالثاً: اعتماد مبدأ المركزية الديمقراطية

تبني قانون الادارة المحلية المبدأ السائد في مختلف الدول الاشتراكية وهو مبدأ «المركزية الديمقراطية » و يستخلص هذا الاتجاه في النواحي التالية :

-**ان المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية**[1] **جزء لا يتجزأ من الجهاز الاداري العام للدولة، عهد الى المواطنين عن طريق ممثليهم في هذه المجالس** الاضطلاع بعبء ادارة مرافقهم وخدماتهم المحلية . ونتيجة ذلك فإن اختصاصات المجالس المحلية وقراراتها بمقتضى هذا القانون يجب أن تكون في نطاق السياسة العامة للدولة وخطتها الشاملة ، وفي حدود توجيهها ورقابتها .

-**اشراف المجالس المحلية الأعلى على المجالس الادنى ، وتبعية المجالس الادنى للمجالس الأعلى .**

-**تطبيق مبدأ التسلسل القيادي** ، أي أن القيادات الكبرى تفرض توجيهاتها الملزمة على القيادات في المستوى الادنى ، واعطاء المجالس المحلية حق المبادرة في تقديم المقترحات المتصلة بكل الشؤون التي هي من اختصاص السلطة المركزية .

-**أن قرارات المجالس المحلية نافذة** ، طالما أنها في نطاق السياسة العامة للدولة ، وضمن اطار اختصاصات هذه المجالس .

رابعاً: التمويل المحلي

نظرا لأن التمويل المحلي يشكل عنصرا أساسيا من عناصر نظام الإداره المحلية، فقد وضع القانون وسائل تمويلية كافية في أيدي سلطات الإدارة المحلية من أجل قيامها بالمهام المنوطة بها مع مراعاة شرط أساسي مفاده عدم إرهاق المواطنين . وفي سبيل ذلك ، حرص المشرع على أن يكون فرض الضرائب والرسوم المحلية بقانون[2]، كما أتاح الفرصة أمام مجالس المحافظات في فرض رسوم محلية، وإضافة نسب على ضرائب ورسوم الدولة لصالح الوحدات الادارية وفي الاستفادة من القروض والسلف والتسهيلات الائتمانية ، فضلا عن اعانة الدولة المقررة في الموازنة العامة .

خامساً: مكافحة مظاهر البيروقراطية والروتين

لقد خول القانون المذكور هيئات الادارة المحلية سلطات واسعة في التقرير والتنفيذ ، بما

---

(1) لقد ورد ذكر و مجالس الشعب المحلية ، في الفصل الثاني من دستورنا الدائم العام 1973 والمتعلق بالسلطة التنفيذية (المادتان 129 و 130). وراجع دراسة عن قانون الادارة المحلية معدة من قبل وزارة الادارة المحلية و مقدمة الى مؤتمر فايماز .

(2) الفقرة /1/ من المادة 89 من قانون الادارة المحلية .

يكفل تحقيق مصالح الجماهير بأيسر الطرق وأقصرها، لأن الابقاء على ادارة الامور بصورة مركزية سيكون عاملا في اطالة اجراء حسمها، وزيادة التعقيد، وتفشي الفساد ، واساءة الاستعمال، وسيؤدي بالتالي الي تفاقم البيروقراطية، و ايجاد طبقة من البيروقراطيين الذين يشكلون عقبة في طريق التقدم والتطور

سادساً: جماعية القيادة

حرص القانون ولائحته التنفيذية على تحقيق مبدا جماعية القيادة المحلية ومبدا تقسيم العمل بين الأجهزة ، بما يؤمن عدم تركيز المهام والصلاحيات في جهة واحدة ، و يكفل بالتالي توزيع المسؤوليات و تحديدها تجنباً لازدواجية العمل وتشابك الاختصاصات . **ويبدو ذلك في النواحي التالية :**

1- اعطاء المجالس المحلية سلطة اصدار القرارات في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية .

2- اناطة تنفيذ قرارات المجالس المحلية بمكاتبها التنفيذية مجتمعة وتخويل المكتب التنفيذي في المحافظة صلاحيات واسعة وخاصة ما يتعلق منها بالشؤون المحلية .

3- ضرورة ممارسة المكاتب التنفيذية في المستويات كافة اختصاصتها بصورة مجتمعة ، وتفريغ عدد من أعضاء المكتب التنفيذي على أساس تكليف كل منهم الاشراف على قطاع تعمل في نطاقه بعض الأجهزة المحلية .

سابعاً: المشاركة الشعبية

أرسى القانون أهدافا ومنطلقات عديدة وهامة ترمي الى ترسيخ مبدأ المشاركة الشعبية وتحقيقه في مختلف المجالات ، و يتجلى ذلك بالنقاط التالية التي تضمنها وأكد ضرورة تحقيقها :

1-اعطاء المجالس المحلية اختصاصات واسعة في رسم الخطط والبرامج اللازمة للمشاريع والخدمات المحلية ، واختيار الأنماط التي تكفل تنفيذها بصورة سليمة .

2-تركيز المسؤولية في أيدي قوى الشعب المنتجة لتمارس بنفسها مهام القيادة باعتبارها صاحبة المصلحة المباشرة في تقدم المجتمع وازدهاره ٠

3-تشجيع اهالي الوحدات الادارية على البذل والعطاء ايمانا منهم بأن ما سيؤدونه من جهود ورسوم وضرائب وتكاليف مادية وتبرعات ، سينفق على مرافقهم المحلية ومصالحهم الجماعية.

لقد تبنى القانون بشكل واضح أسلوب الديمقراطية الشعبية في تكوين هيئات الادارة المحلية بدلا من أسلوب الديمقراطية البرلمانية التقليدية ويتمثل هذا التبني في النواحي التالية :

-**تكوين المجالس المحلية عن طريق الانتخاب الحر المباشر** ، واشترط منظمات الشعبية فيها ، بما يضمن استيعاب متطلعاتها ، وتحقيق أهدافها عن طريق الاشتراك في صنع قرارات هذه المجالس.

-**المشاركة عن طريق الانضواء في عضوية المكاتب التنفيذية** التي يمكن أن تضم عدداً عددا لا يزيد على الثلث من خارج المجلس .

-**السماح بتأليف لجان دائمة ومؤقتة** للقيام بمختلف المهام المتعلقة بأعمال المجالس المحلية ، وذلك من أعضاء هذه المجالس أو من غيرهم من أصحاب الخبرة والاختصاص ، وامكانية تأليف لجان شعبية في المناطق والقرار والاحياء ، مما يؤول إلى توسيع قاعدة التمثيل الشعبي في أعمال المجالس ويجعل مساهمة المواطنين في هذه الأعمال أكثر واقعية ، وابعد اثرا .

-**مشاركة المنظمات الشعبية في النشاطات المحلية المختلفة** ، باعتبارها تضم الجماهير ذات المصلحة الحقيقية ، واعطاء هذه المنظمات والصحافة حق رقابة المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية وأجهزتها .

ثامناً: الرقابة الشعبية

تتمثل هذه الرقابة بالنقاط التالية التي وردت في قانون الادارة المحلية ولائحته التنفيذية[1].

1-التزام المجالس المحلية ، على مختلف مستوياتها ، بتنظيم ندوات للمواطنين ليعرضوا خلالها شكاواهم وتظلماتهم ، وليناقشوا المجلس حول ما قام به من أعمال ، كما يعرض عليهم المجلس المنجزات التي حققها .

(1) عبدالله طلبة، مقرر الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 219.

2-**تخويل قيادات المنظمات الشعبية الحق في مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزة السلطة**، وذلك عن طريق مذكرات الى المجلس والمكتب التنفيذي تتضمن آراءها. وملاحظاتها.

3-**اعطاء الحق لكل مواطن في رقابة ونقد المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة**، عن طريق تقديم شكوى أو تظلم ، و الزام هذه الجهات بدراستها والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة والرد عليها ، شريطة أن لا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل نفس الجهة المشكو منها .

4-**منح المواطنين حق استجواب ممثلهم في المجلس المحلي** ، وذلك أثناء الندوات العامة التي يعقدها هذا المجلس ، أو تقديم تقرير بحقه الى المجلس المذكور الذي يقوم بالتحقيق في الاتهامات الموجهة اليه ، فاذا ثبت ادانته قرر الغاء عضويته .

ولقد أكدت القيادة السياسية، في أكثر من مناسبة أن الرقابة الشعبية هي حق طبيعي للجماهير، وعامل هام من عوامل تحقيق التفاعل المستمر بينها وبين السلطة للقيام بأعمال التصحيح والبناء، وبأن هذه الرقابة تجعل من كل مواطن عينا ساهرة على المصلحة العامة، وتضعه أمام مسؤولياته. الا أن الواقع كان أكثر صعوبة لتفعيل هذه الرقابة التي تصطدم بأجهزة أمنية لاتقبل النقد والاستجواب، الأمر الذي شكل عقبة حقيقية في مواجهة نجاح اللامركزية الإدارية في سورية.

الفرع الثاني: أدوات النهوض باللامركزية الإدارية

أن النهوض باللامركزية الإدارية يتطلب وجود إدوات تقوم برسم خريطة التنمية المحلية من جهة، والقيام بتنفيذ الخطط التنموية من جهة ثانية. ولما كانت الهيئات المحلية تحتاج إلى وجود هكذا هيئات كان لابد لنا من الحديث بدايةً حول الهيئة التقريرية في(اولاً) ومن ثم نتناول بالحديث حول الهيئة التنفيذية في(ثانياً).

أولا – الهيئة التقريرية

الحقيقة أن المشرع العربي السوري اعتمد في قانون الادارة المحلية رقم /15/ لعام 1971 – كقاعدة عامة – على مبدأ الوحدة والتجانس للوحدات المحلية، فكل نوع من هذه الوحدات المحلية

تبدو وكأنها وحدات متشابهة في بنيانها الاداري، وفي الاختصاصات المخولة لها مهما تغايرت في حجم سكانها ومهما تباينت في ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية . فلا تميز محافظة عن محافظة ولا ترجح مدينة أو بلدة على مدينة أو بلدة ولا وحدة ريفية أو قرية على وحدة ريفية أو قرية في تحديد العناصر التي يشكل منها المجلس المحلي في كل منها .

تكون للمحافظة والمدينة والبلدة والوحدة الريفية الشخصية الاعتبارية كما تكون للقرية هذه الشخصية اذا كان عدد سكانها /5000 / نسمة فأكثر .

يجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة ، يمثلها مجلس واحد ، وفي هذه الحالة يتمتع مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذي فضلا عن اختصاصاتهما باختصاصات مجلس المدينة ومكتبه التنفيذي، كما يتمتع المحافظ باختصاصات رئيس مجلس المدينة بالاضافة الى اختصاصاته.

كما تقسم المحافظة وفقا للمادة /4/ من القانون المذكور الى مناطق والمناطق الي نواح، كما تقسم المدن أو البلدان الى أحياء ، وليس للمنطقة والناحية والحي الشخصية الاعتبارية . تحدث المحافظات والمناطق وتسمي وتعين مراكزها وحدودها وتعدل بقانون .

تحدث المدن وتسمي وتعين حدودها وتعدل بمرسوم بناء على اقتراح الوزير .

تحدث النواحي والبلدان والقرى والوحدات الريفية بقرار من الوزير بناء على اقتراح المكتب التنفيذي في المحافظة .

تحدث الأحياء بقرار من المكتب التنفيذي في المدينة أو البلدة .

كما يجوز بمرسوم لأسباب اقتصادية أو سياحية اعتبار أي بلدة بحكم المدينة واي قرية بحكم البلدة دون التقيد بعدد السكان .

ويكون لكل من الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية مجلس مقره مركز الوحدة الادارية، ويتألف من أعضاء يختارون من قبل جميع الناخبين دة الادارية بطريق الانتخاب السري المباشر.

وعلى ذات النهج سار المشرع اللبناني حيث يتألف جهاز البلدية من سلطة تقريرية تُسمى "مجلس الاتحاد" الذي يضم البلديات المنتسبة إليه، وتكمن صلاحياته في إقرار موازنة الإتحاد

ووضع الخطة الإنمائية للمناطق الواقعة ضمن نطاقه والتنسيق بين البلديات وحل الخلافات التي قد تنشأ فيما بينها وتقرير المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة كالطرق والنفايات وتنظيم المواصلات والاسواق الشعبية ووضع دفاتر شروطها، علماً بأن مجلس الاتحاد هو المرجع الوحيد الصالح لإعداد دفتر الشروط الخاص بصفقه تتعلق بالبلدية فقط دون غيرها(1).

رغم الطابع الايجابي للاتحاد البلدي في لبنان غير أنه لا يخلو من بعض السلبيات التي تعرقل سير عمل الاتحادات لاسيما بعض المنافسات الداخلية والخلافات السياسية نظراً للطبيعة الخاصة لنظام الحكم في لبنان.

ولقد ذكرت المادة 117 من قانون البلديات اللبناني صراحةً" تنتهي ولاية مجلس الاتحاد بانتهاء ولاية المجالس البلدية التي تتألف منها" وتابعت المادة 118 من نفس القانون أن قرار مجالس الاتحاد لها صفة الالزام القانوني للبلديات الأعضاء، علماً بأن القرارات في اتحادات البلديات تؤخذ بالاكثرية، وهذا مالايناسب البلدية الواحدة.

ج-**مسائل يجب اخذ رأي المجالس المحلية فيها أو موافقتها عليها :** الحقيقة أن التعاون بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية يعتبر حجر الأساس النجاح نظام الادارة المحلية ، لأن جميع الاجهزة والهيئات في الدولة تعمل في نطاق المصلحة العامة . وانطلاقا من ذلك فان هناك بعض القضايا التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية ، ولكن أوجب القانون عليها استطلاع رأي المجالس المحلية قبل البت فيها نهائيا ، وهكذا فقد نصت المادة ١٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية على ما يلي : يؤخذ راي مجلس . المحافظة في جميع المسائل التي تقوم بها السلطة المركزية وتمس مصالح سكان المحافظة مباشرة و بصورة خاصة ما يلي :

-تعديل حدود المحافظة وحدود الوحدات الادارية ومراكزها وتسميتها.

- انشاء المشروعات المركزية الزراعية والصناعية وغيرها أو تعديلها أو العدول عنها خلال سنة الخطة اذا كان من شأن ذلك المساس بخطة المحافظة .

-بيع أملاك الدولة .

- الغاء فروع المؤسسات ذات الصفة الاقتصادية.

---

(1) ديمة غازي الحاوي، دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان، المرجع السابق، 48.

د- **اختصاص المجالس المحلية في ابداء الاقتراحات والرغبات :** الحقيقة أن الهيئات المحلية تراقب عن كثب المشاريع التي تنشا في دائرة اختصاصها ، لذا كانت آراء واقتراحات هذه الهيئات في كل ما يتعلق بالفاعليات التي تتولاها الحكومة بطريق مباشر أو غير مباشر في دائرة الوحدة المحلية تعتبر تجسيدا للديمقراطية البناءة . فقد أجاز قانون الادارة المحلية لمجلس المحافظة ان يشرف على فروع الوزارات والادارات التي لا تنقل اختصاصها الى الادارة المحلية ، وعلى مشروع المؤسسات العامة ومؤسسات وشركات القطاع العام والقطاع المشترك ، **وتقديم المقترحات اللازمة حول حسن سير العمل الى الوزير المختص** . كما يستطيع المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة ابداء الرأي في قرارات الاجهزة غير التابعة للمجلس حينما تمس هذه القرارات مصالح سكان المحافظة . وفي مقابل هذا الاختصاص يمكن للمحافظ الممثل للسلطة المركزية في المحافظة أن يستشير المجلس في كل قضية يرى ضرورة أخذ رأيه فيها .

ثانيا - الهيئة التنفيذية :

يقوم بتنفيذ قرارات المجالس المحلية مكاتب تنفيذية ، وتحدد مدة هذه المكاتب بسنتين ، و يحدد عدد أعضاء المكاتب التنفيذية على النحو التالي :

1-المكتب التنفيذي في المحافظة وفي مدن مراكز المحافظات من 7 إلى 11 عضو.

2-المكتب التنفيذي في المدن الاخرى والبلدان من 5 إلى 9 اعضاء.

3-المكتب التنفيذي في الوحدات الريفية والقرى من 3 إلى 7 اعضاء.

ويرأس المكتب التنفيذي رئيس المجلس المحلي، ويختار المجلس المحلي ما لا يقل عن ثلثي أعضائه بالاقتراع السري، ويعين ما لا يزيد عن الثلث بمرسوم بناءً على اقتراح الوزير المختص، بالنسبة إلى المكتب التنفيذي في المحافظة ومدن مراكز المحافظات، وبقرار من وزير الإدارة المحلية بناءً على اقتراح المحافظ بالنسبة إلى بقية المكاتب[1].

ويوزع المكتب التنفيذي اعماله على الاعضاء، بالإضافة إلى ذلك حددت اللائحة التنفيذية عدد المتفرغين ورواتبهم على الشكل التالي: [2]

---

(1) المادة 18 من قانون الادارة المحلية لعام 1971 .

(2) المادة 15من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، الصادر بالمرسوم رقم 2297 تاريخ 1971/9/28م.

1-أربعة أعضاء، إذا كان المكتب التنفيذي مؤلفاً من عشرة أعضاء بالإضافة للرئيس، وتوزع المهام بينهم على الشكل التالي:

أ-عضو للتخطيط والبرامج والمتابعة والقطاع الاقتصادي.

ب-عضو لقطاع الانشاء والتعمير.

ج-عضو لقطاع الخدمات.

د-عضو للقطاع الثقافي والاجتماعي.

2-ثلاثة أعضاء إذا كان المكتب التنفيذي مؤلفاً من ثمانية أعضاء بالإضافة إلى الرئيس وتوزع المهام بينهم على الشكل التالي:

أ-عضو للتخطيط والبرامج والمتابعة والقطاع الاقتصادي.

ب-عضو للقطاع الثقافي والاجتماعي.

ج-عضو لقطاع الانشاء والتعمير وقطاع الخدمات.

3-عضوان إذا كان المكتب التنفيذي مؤلفاً من ستة أعضاء بالاضافة للرئيس وتوزيع المهام بينهما كمايلي:

أ-عضو للتخطيط والبرامج والمتابعة والقطاع الاقتصادي وقطاع الانشاء والتعمير.

ب-عضو لقطاع الخدمات والقطاع الثقافي والاجتماعي.

خلاصة القول يخضع تشكيل المكاتب التنفيذية في المحافظات ومدن مراكز المحافظات وتوزيع الاعمال على اعضائها بقرار من رئيس الجمهورية، كما يخضع تشكيل المكاتب التنفيذية الاخرى وتوزيع الاعمال بين أعضائها للتصديق بقرار من وزير الإدارة المحلية، ولا تمارس هذه المكاتب أعمالها قبل صدور القرارات المشار إليها اعلاه.

أما في لبنان يتألف الجهاز التنفيذي يتألف من رئيس الاتحاد الذي يعتبر هو الشخص المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الاتحاد وتعيين الموظفين وضع مشروع الموازنة وتمثيل الاتحاد أمام المحاكم وإدارة كافة شؤونه. والجدير بالذكر أن إتحاد البلديات شخص معنوي يتمتع بالاستقلال

المالي والإداري، وتنتهي ولاية مجلسه عند إنتهاء ولاية المجالس البلدية التي تؤلفه.

حيث تظهر أهمية الاتحادات في قدرتها على تنفيذ مشاريع إنمائية وإعداد خطط توجيهية تطال بقعة جغرافية محددة في النطاق البلدي[1].

---

(1) ديمة غازي الحاوي، دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان، المرجع السابق، 48

المبحث الثاني

دور اللامركزية في عملية الاصلاح في سورية

أن التنمية المحلية هي القيام بمجموعة من العمليات والنشاطات الوظيفية ، والتي تهدف إلى النهوض في كافة المجالات للمجتمع المحلي ،وتعرف أيضاً بأنها دعم سلوك الأفراد وصقل مهاراتهم حتى يتمكنوا من تطوير أنفسهم ، مما ينعكس إيجاباً على مجتمعهم ويؤدي إلى نموه في العديد من القطاعات المحلية المؤسسية والتعليمية وغيرها .

إن الاهتمام بالتنمية المحلية يعتبر من الامور الاجتماعية البديهية القديمة ، والتي حرصت أغلب دول العالم على متابعتها ، والتأكيد من تطبيقها بشكل صحيح ، ولم تكن الجمهورية العربية السورية بعيدة عن هذا الواقع بل كانت سباقة إلى دفع عملية التنمية على مستوى الدولة المركزية ككل، الأمر الذي انعكس سلباً في الكثير من الاحيان على المجتمعات المحلية ضمن الجغرافيا السورية الواسعة .

ويعتبر الاهتمام بعملية التنمية من المواضيع المهمة والتاريخية، ويكتسي اليوم أهمية كبيرة على النقاشات والمؤتمرات الدولية نظراً إلى أنه موضوع كلي وشامل يستفيد من الكافه. وفي هذا الاتجاه كرس المشرع عملية التنمية من خلال اهتمامه الفعلي بإضافة بنداً مستقلاً ضمن وثيقة الوفاق الوطني تاريخ 1989/9/30م.

ويستتبع القول، أن عملية التنمية " التنمية المستدامة" تكون في حالة تحقيق العدالة في التوزيع وإيصال الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم إلى محتاجيها والمساواة في النوع الاجتماعي والمحاسبة السياسية والمشاركة الشعبية .

ويرتكز البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة على أن الإنسان هو جوهر التنمية وهدفها النهائي، ويهتم هذا البعد بالعدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر وتوزيع الموارد وتقديم الخدمات الاجتماعية الرئيسية إلى كل المحتاجين بالإضافة إلى أهمية مشاركة الشعوب في اتخاذ القرار والحصول على المعلومات التي تؤثر على حياتهم بشفافية ودقة[1]

---

(1) عبد السلام محمد الهيمد ، رئيس بلدية مدينة الصنمين في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/3/10 م

ومن هنا نود ان نتناول تحت هذا المبحث تفعيل عملية التنمية المحلية في (مطلب أول) ومن ثم نتناول مقومات نجاح التنمية المحلية في (مطلب ثانٍ)

المطلب الأول

تفعيل التنمية المحلية

رغم ان البعض يرى في نظام الإدارة المحلية بإنها تمس بالوحدة الوطنية، بالنظر إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية إلا أن هذا النقد محل النظر، وذلك أن الهيئات اللامركزية تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، كما أن الهيئات اللامركزية لاتباشر إلا الشؤون الإدارية والإقليمية أو المصلحيه، أما الشؤون الإدارية الوطنية فهي من اختصاص الإدارة المركزية. فلا يمكن أن يكون للامركزية دوراً فعالاً في اعادة اعمار سورية إذ ما تحقق الاستقلال المالي والإداري الكامل للهيئات المحلية.

وأنها تسعي إلى تحقيق مصالح أقاليمها على حساب المصلحة العامة العامة، إلا أن هذا النقد يمكن بواسطة رقابة السلطة المركزية على أعمالها أن تكبح استطاعة الهيئات اللامركزية عند تنفيذ مشروعاتها الانمائية، وإلى إجبارها على العمل داخل إطار الصالح العام، وأن الانتخاب يؤجج الصراعات القبلية، والافتقار إلى الخبرة والدراية والإسراف في النفقات، لكنه ويمكن عقد دورات تكوينة لبعض الأعضاء بواسطة السلطة المركزية أو عن طريق مشاركة ذوي الخبرات في اللجان المتخصصة التي تشكلها المجالس المحلية مما يؤدي إلى تزويد المجالس بالكفاءات والعناصر الفنية التي تفتقر إليها، أما إسراف الهيئات اللامركزية، فيمكن عن طريق بسط الرقابة على تلك الهيئات[1].

ولتوضيح ماسبق نرى من الضرورة بمكان الحديث مقدماً أهمية تفعيل الحكم اللامركزي في (فرع أول) ومن ثم نتناول بالبحث اركان الحكم اللامركزي في(فرع ثانٍ).

---

(1) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا مع دراسة أحدث التعديلات المتعلقة بهيكلة السلطات في النظامين، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2004م، ص 33.

الفرع الأول: أهمية تفعيل الحكم اللامركزي للتنمية المحلية

للإدارة المحلية عدة أوجه تبرز من خلالها أهميتها، ولا تخلو من أهميتها السياسية والإدارية، على مستوى الأوضاع الداخلية للدولة. وللوقوف على هذه الأهمية سوف نتناول بالبحث الأهمية السياسية والإدارية كلاً منهما على حدا.

أولاً: الأهمية السياسية

يمكن النظر إلى أهمية اللامركزية من الناحية السياسية كونها تتشكل من مجالس محلية تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون من المشاركة في صنع القرار المحلي مما يجسد عملياً فكرة الديمقراطية[1].

1-**الديقراطية والمشاركة:** تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية، وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية، مما يرسخ النهج الديمقراطي وفكرة حكم الشعب لنفسه بنفسه، لأن الشعب هو أصل ومصدر السلطة، ويتحقق ذلك عن طريق الانتخاب.

وذكر البعض بأن الديمقراطية السياسية نظام أجوف إذا لم يصاحبها لا مركزية إدارية ما دام أنهما يهدفان إلى مباشرة الشعب لشؤون سياسية وإقليمية وإدارية[2]. ويشير البعض أن "الكفاح من أجل الذاتية الإدارية ليس إلا كفاحاً من أجل الديمقراطية، وأن النظريات الفقهية القانونية في شتى القوانين الوضعية تؤكد ارتباطها الوثيق بالديمقراطية المثالية، وسوف نسرد بعض المقالات لا تجد صداها إلا من خلال كلمات مؤلفها.حيث يرى الدكتور عبدالله طلبة أن الديمقراطية والمشاركة لاتكون إلا من خلال تكوين مجالس محلية عن طريق الانتخاب الحر المباشر، واشتراط تمثيل المنظمات الشعبية، بما يضمن استيعاب تطلعاتها، وتحقيق اهدافها عن طريق الاشتراك في صنع قرارات هذه المجالس[3].

---

(1) عبدالله طلبه، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات جامعة دمشق، 2011م، ص 228.

(2) خالد الزعبي، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، محاضرات مطبوعة في كلية الشرطة، عمان، الاردن، 1990م، ص 10.

(3) عبدالله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 229.

2-دعم الوحدة الوطنية: إن سبب وجود الإدارة المحلية، يكمن في أنها تسعى إلى الاتحاد ولا ترغب في التوحيد، وهي ترفض التناظر والمشابهه وترغب في الاحتفاظ بالأصالة وتسعى نحو التمييز وترفض الاحتواء مما يجعلها قلعة وحصناً قوي ضد أعداء الوطن حيث تضيق الفجوة بين المواطنين والأنظمة الحاكمة وتزيل عوامل الشك والريبة من أذهان الأفراد تجاه الحكومات، وتساهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلطها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائياً عن طريق الأشخاص الذين يتولون إدارة الشؤون المحلية هم من أبناء الوحدة المحلية ومنتخبون[1].

3-تكوين القيادات المستقبلية: تربية المرشحين تربية سياسية، وتدريبهم على القيادة، وتحمل المسؤولية، فالعضو الذي يحقق نجاحاً على المستوى الإقليمي، غالباً مايكون قيادياً بارزاً، ويحقق نجاحاً مميزاً في الانتخابات البرلمانية، ويكون أداءه في الحكومة أحسن والواقع خير مثال.

3-**تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي:** إن توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والإدارة المحلية مما يساهم في إمكانية مواجهة الأزمات والمصاعب المختلفة. ففي ظل المركزية الإدارية، يكفي أن يختل النظام العام في العاصمة في أوقات الحروب أو الكوارث، حتى يصاب الجهاز الإداري كل بالشلل[2].

أما في ظل اللامركزية تبقى الوحدات المحلية التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسؤوليها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز فتصبح كمحركات ذاتية.

ثانياً:الأهمية الإدارية

لقد اهتم علماء الإدارة نظراً لما تشكله من أهمية كبرى في نظرية التنظيم الإداري وتتلخص

---

(1) محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلاله، سلطنة عمان، تاريخ 18 آب 2003م، المنظمة العربية للتنمية المحلية الإدارية جامعة الدول العرابية، ص 15.

(2) محمد علي الخلالية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009م، ص 61.

الأهمية الإدارية فيما يلي[1].

1-القضاء على البيروقراطية: أصل الكلمة أوربية Bureau أي المكتب بمعنى تنظيم عمل الدولة عن طريق المكاتب أي تقسيم العمل في الدولة عن طريق تخصيص وظائف متعددة يقوم بها أفراد هم الموظفون يعلو بعضهم على بعض بشكل هرمي، تكون قمته هو الرئيس الإداري الأعلى وقاعدته عامة الموظفين كلا في تخصص يتبع إدارة معينة.

ولقد وضع العالم "ماكس فيبر" نظرية البيروقراطية على عكس ما تم التطبيق فيها في الواقع حيث أراد أن يحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية في الدولة الحديثة غير أن شدة التمسك الأعمى بقواعد وإجراءات العمل الإداري[2]، أنها مقدسة مما جعل أعمال الإدارة تتصف بالجمود وعدم القدرة على الوصول إلى الغاية المرجوة وخاصةً في دول العالم الثالث.

ومن هنا أصبح أسم البيروقراطية مقترن بعيوب الإدارة والجمود في الوصول إلى الغاية والأهداف، وكذلك الروتين المصلحي وانعدام التصرف في المواقف غير المناسبة ومعالجتها وفقاً لمقتضيات الموقف في حد ذاته مما أطلق عليهم"عبداء الروتين" وجعل الموظف كسولاً وعدم رغبته في بذل أي جهد لايقابلة تشجيع أو عائد، يعود عليه بالنفع ويقول الاستاذ "مورو بيرجر" إن الموظف الحكومي في كل مجتمع له صفات بيروقراطية معينة، ويضرب مثالاً على ذلك بأن الموظف الحكومي في انجلترا يعرف بالمحافظة والانعزال والاستقامة الدقيقة في عمله، وإن الموظف الحكومي الفرنسي يتميز بتأخير العمل فيجلس بين أكداس الاوراق المختلفة ولكنه لاينسى أن يتناول من وقت لآخر بعض الطعام من درج في أسفل المكتب أودع فيه غذائة أما الموظف الحكومي في مصر فإنهيجلس إلى مكتبه بكامل ملابسة حتى المعطف، ويضع معظم وقته في قراءة الجريدة الصباحية ويتناول عدة فناجين من القهوة، كما يميل إلى الأمر والنهي واستدعاء الساعي لسبب ولغير سبب وإن كان من المفروض أن يقضي كل موظف ست ساعات عمل بالمكاتب الحكومية[3].

---

(1) محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص 105.

(2) محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 105.

(3) محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 9.

ونتيجة لكل هذه الظروف يجب مراجعة هيكل البيروقراطية وتنظر إليها بأسلوب آخر "البيروقراطية هي تنظيم يؤدي إلى الوصول بالكفاية الإدارية إلى أقصى درجة أو أنها أسلوب لتنظيم السلوك الاجتماعي للإفراد لتحقيق الكفاية الإدارية.

وبناءً على ذلك تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليص الروتين، وذلك من خلال تقليل المراسلات والمخاطبات، وعدم أخذ موافقة السلطات المركزية في العاصمة بشأن كل مسألة صغيرة أو كبيرة، وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية، إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين من خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات[1].

وفي ذات الاتجاه الكثير من البلديات في لبنان تعتبر أن الروتين الإداري هو العائق الأول أمام أعمالها، الأمر الذي ينعكس سلباً على عدم احترام النصوص القانونية وتخطيها، اختصاراً للوقت والجهد[2]. فالسرعة في بت المعاملات الإدارية المحلية يؤدي إلى سرعة تحقيق التنمية المحلية، وتتحقق بالتالي تنمية متوازنة ومستدامة على مستوى واسع من الجغرافيا، شرط تجنب المحسوبيات التدخل في هذا الشأن[3].

2–تحقيق الكفاءة الإدارية: وذلك بتطوير القوانين والأنظمة الحالية لتناسب الواقع ويؤدي إلى المرونة والتنوع في استخدام أساليب الإدارة، عكس النظام المركزي حيث نجد وحدة الأنماط والأساليب الإدارية في العمل، حيث يمكن كل وحدة محلية من إتباع أسلوب العمل الذي يتناسب مع واقعها وظروفها وحجمها وحاجات مواطنيها مما يسهل عادةً عملية الاصلاح الإداري باستمرار لأن أجهزة الوحدات المحلية تكون محدودة وبسيطة مما تساهم في تخفيف من الأعباء الملقاة على السلطات المركزية لكي تتفرغ للمسائل ذات الأهمية الوطنية[4].

---

(1) محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف، مرجع سابق، 16.

(2) ديمة غازي الحاوي، دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة اللبنانية، في العام 2016م، ص 44.

(3) علا صعب، الإنماء المتوازن في لبنان (واقع ومصطلح) رسالة ماجستير في العلاقات الدولية والدبلوماسية، مقدمة إلى جامعة بيروت العربية، في العام الدراسي 2003م، 2004م، ص 92.

(4) محمد علي الخلالية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ،مرجع سابق، ص 62.

ثالثاً: الأهمية الاقتصادية

توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة المركزية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات الوطنية وتنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي، فهي وسيلة لتحقيق التنمية المحلية وبالتالي تنمية وطنية، حيث تعمل على إيجاد مصادر التمويل المحلي لكي تأسس للمشروعات الاقتصادية الملائمة للمجتمعات المحلية مما تخرج المنطقة من التخلف، وتعمل على ترشيد الموال المخصصة لذلك، إن الجماعات المحلية ينتظر منها أن تلعب دوراً كبيراً في المجال الاقتصادي، وتتحول إلى محركات اقتصادية بعد أن كان في الماضي تقوم بوظائف تقليدية.

الفرع الثاني: أركان الحكم اللامركزي

لعل الالتباس قد يثور بين بعض الكتاب والفقهاء في مفهوم الإدارة المحلية، والمركزية الإدارية في صورتها الأقل تطرفاً وهي عدم التركيز الإداري، فيعتبرون الهيئات المركزية التي تمارس أعمالها في القاليم نوعاً من الإدارة المحلية والحقيقية أن عدم التركيز ورغم ما فيه من تفويض للاختصاص للموظفين العاملين في فروع الأجهزة المركزية في الأقاليم وعلى نحو قد يمكنهم من اتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن المحلي دون الرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة إلا أن هذا الوضع لايمكن اعتباره تطبيقاً لنظام الإرادة المحلية بالمفهوم الدقيق وذلك بالنظر إلى عدم توافر أركان الإرادة المحلية في عملها وفي تشكيل هذه الهيئات.

وما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية، لأنها النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني أنها لازالت مرتبطة بالإرادة المركزية وما الاعتراف إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها وبوجود مصالح محلية خاصة بها ويكاد يجمع الفقه الإداري على أن هناك خمسة أسس رئيسية لنظام الإدارة المحلية[1].

وجود وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية تقوم على مصالح محلية تهم سكان الوحدة

(1) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري"دراسة مقارنة" مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986م، ص 53.

المحلية متميزة عن المصالح الوطنية التي تهم جميع سكان الدولة، ووجود مجالس محلية منتجة بالكامل أو في غالبيتها تؤمن المصالح المحلية وعلى نحو مستقل عن السلطة المركزية وأن تباشر هذه المجالس اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية. وعلى ضوء ما ذكرنا يمكن تقسيم هذا الفرع على الشكل التالي:

أولاً: الشخصية الاعتبارية

أن فكرة الشخصية المعنوية بصفة عامة والشخصية المعنوية العمومية بصفة خاصة لها أهمية كبيرة في القانون الإداري وهي سيله في التنظيم الإداري وتعرف بأنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية، ومن الملاحظ أن التنظيم اللامركزي يقوم على وجود شخصيات اعتبارية كالمديريات والبلديات والمؤسسات العامة.

ويقتضي وجود مصالح مشتركة بين سكان جزء محدد جغرافياً من إقليم الدولة، وهذا يؤدي إلى ظهور مشاكل محلية متميزة عن المشاكل الوطنية وأن التضامن المحلي بين سكان الوحدة المحلية يزداد بتعدد الشؤون المحلية، فلكي تقوم بشؤونها المحلية الخاصة لابد أن تكون لها ذمة مالية وموجودات مالية وموظفون وقدر من التصرف المالي يتعلق بميزانيتها كما يكون من حقها أن تكون محلاً للوفاء بالالتزامات والمطالبة بالحقوق وأن تمثل أمام المحاكم، أي أن يكون للوحدات المحلية شخصية معنوية[1].

لاشك هي النتيجة الطبيعية بالنسبة للامركزية، مادامت تهدف إلى الاعتراف بوجود مجموعة مصالح يحميها القانون، فاستقلالها يضمن لها حق إصدار قرارات نافذة لا تخضع لسلطة الإدارة المركزية فيما يخص إدارة المرافق المحلية، وباستغلال قانوني يميزها عن الإدارة المركزية، ويعترف لها بمصالح خاصة تؤديها للمستفيدين في الإقليم الذي تقوم عليه[2].

وكتب Gaston Jere العمال العموميين اللامركزيين لا يكونوا منظمين في الهرم الرئاسي، اللامركزية موضوعها يتأسس بالضبط بالطرح من السلطة الرئاسية بعض العمال العموميين

---

(1) عبدالله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص93.

(2) حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية"دراسة مقارنة" المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983م، ص 25.

وتخويلهم إزاء رؤساء المرافق من أجل تسيير بعض المرافق العامة بعض الاستقلال "وإضاف" هذا الاستقلال لايكون مطلقاً رؤساء المرافق العامة الوطنية الكبرى الوزراء يحتفظون ويجب دائماً أن يحتفظوا على العمال اللامركزيين بسلطة الإشراف الرقابة(1).

وبمقارنة اللامزكزية مع عدم التركيز كتب عميد باريس Berthelemyل التمركز بواسطة ثلاث طبقات من الإجراءات الطريقة الأولى تتأسس في جعل المديرين المكلفين بتسيير المصالح الإقليمية والمحلية مستقلين عن السلطة المركزية، والثانية تتمثل في زيادة الاختصاصات للهيئات الإقليمية أو المحلية. الثالثة تكمن في إنهاء سلطتهم للقرار "P.Laroque et R.Maspetiol" في مؤلفهما المشترك بعنوان الوصاية الإدارية"معيار اللامركزية يتركز في الإستقلال المعترف به في تسيير العمال لممثلي الشخص المعنوي، وهذا الاستقلال يتضح قبل كل شيء، بواسطة اتساع السلطات المعترف بها لهذه الهيئات، بدون شك نموذج الاختبار يؤثر بمقدار واسع على ذاتية السلطات اللامركزية، ولكن تلك الذاتية يمكن أن تكون منجزة بواسطة وسائل أخرى ولا يجب في اختيار إجراء الاختبار التضحية بصفة التسيير المستقل للعمال"(2).

ويتضح من خلال ماتقدم، أن الدولة تقسم هنا إدارياً إلى عدد من الوحدات المحلية تكون مناسبة من حيث المساحة وعدد السكان ومدى تجانسهم، والموارد المالية والاقتصادية وتمنح هذه الوحدات المحلية الشخصية المعنوية، فتعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات.

كما تعرف الشخصية المعنوية بأنها مجموعة من الأشخاص أو الاموال تتمتع بالشخصية القانونية كالشخص الطبيعي، فهي لها حقوق وعليها التزامات، وهي شخصية مستقلة عن الأشخاص والعناصر المادية المكونه لها، وتعد من أهم ضمانات استقلالها، وبدونها تعتبر مجرد فرع للحكومة المركزية في الإقليم(3).

---

(1) محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية"دراسة مقارنة" لمختلف القوانين الوضعية، ترجمة محمد أحمد محمود، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012م، ص 153.

(2) محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية"دراسة مقارنة" لمختلف القوانين الوضعية، المرجع السابق، ص 154.

(3) فاطمة علي محمد الربايعة، دور مجالس الخدمات المشتركة والتنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة الأردنية، ذ995م، ص 33.

وهذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئيها وممثليها غير أن طبيعة الشخصية المعنوية ظلت محل جدل فقهي تميز بثلاث اتجاهات اتجاه يرى بأن الشخصية المعنوية هي شخصية مجازية وهمية اخترعها القانون أما الشخصية الحقيقية فهي الإنسان وما عداه فهو مجاز .والاتجاه الثاني فهو يرى بأن الشخصية المعنوية واقعة وهي تتكون بمجرد توفير جملة من العناصر كالأرض والشعب والسلطة بالنسبة للشخصية الدولة، في حين ينصرف الأتجاه الثالث إلى انه لاطائل من وراء الجدل الفقهي مما يتطلب معه الاستعاضة عن مصطلح الشخصية المعنوية بمصطلح الملكية المشتركة[1].

واستناداً إلى الاتجاهات الثلاث نجد أن الشخصية القانونية أو الاعتبارية حقيقة ثابتة وممارسة في الميدان ومهما كثر الجدل حولها، ومهما تغير اسمها فمضمونها باقي، وأن الرابطة التي تربط بين مجموعة الأشخاص أو الأموال فلا بد أن تتجسد في شكل قانوني يصبح له حقوق وعليه التزامات، وهذا ما تعتمده معظم التشريعات ومنها التشريع السوري واللبناني.

أما الدكتور محي الدين القيسي يرى أن الشخص المعنوي هو عبارة عن جماعة أو هيئة يعاملها القانون معاملة الشخص الحقيقي(الطبيعي أو الآدمي) فيعترف لها بمثل أهليته فيصبح في مقدورها التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات والشخصية المعنوية للدولة تظهر كوحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها أو العاملين بأسمها[2].

وفي سياق ذلك، يرى الدكتور فوزت فرحات أن الشخصية المعنوية هي الوسيلة القانونية التي تتيح استقلالية الشخص اللامركزي عبر تحقق إدارة ذاتية له يعبر عنها المجلس الذي يديره، إن إضفاء الشخصية المعنوية على بعض الأشخاص العامين يرتب نتائج مختلفة: ذمة مالية مستقلة، موظفين عموميين لهم قواعد خاصة بهم، أهلية التصرف، والحق بالتقاضي الخ[3].

---

(1) خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات البحر المتوسط وعويدات، بيروت، لبنان، 1981م، ص 85.

(2) محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007م، ص 19.

(3) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، القسم الأول، النشاط الإداري، قدم له الدكتور خالد قباني، الطبعة الثانية، 2012م، دون مكان نشر، ص 61.

ثانياً: وجود مجالس محلية منتخبة مستقلة عن السلطة المركزية:

إن تأسيس اللامركزية على فكرة الانتخاب أتى بها العديد من الفقهاء في مقدمتهم الفقيه"Hauriou Maurice" يعود إليه الفضل في إعطاء هذه النظرية النقاء والبريق وحسب كلماته "اللامركزية تتجه إلى إنشاء مراكز للإدارة العامة الذاتية حيث يأتي تعيين العمال من الكيان الانتخابي للقسم الإداري"[1].

وفي هذا الشأن نصت الفقرة الأولى من المادة 7 من قانون الإدارة المحلية الجديد رقم 107 تاريخ 2011/8/23م، "تتكون الجمهورية العربية السورية من وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وهي (المحافظة، المدينة، البلدة، البلدية)"

ونصت المادة 12 من نفس القانون "يكون لكل وحده إدارية مجلس مقره مركز الوحدة ويتألف من اعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي".

وعلى خلاف ذلك لم يمنح المشرع اللبناني للمحافظات والأقضية الشخصية الاعتبارية كما فعل المشرع السوري، فقط منح البلدية الشخصية المعنوية بموجب قانون البلديات الصادر بتاريخ 1977/6/30م، حيث نصت المادة الأولى على مايلي" فالبلدية تنشأ إذن عن طريق منح الشخصية المعنوية لجزء محدد من أراضي الدولة"[2].

فالاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لاتعتبر كافية فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم" ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقليم أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرةً فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابةً عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكون المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام في الإقليم "[3].

---

(1) محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية"دراسة مقارنة" لمختلف القوانين الوضعية، المرجع السابق، ص 128.

(2) محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 57.

(3) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 70.

وتجدر الملاحظة، إن هذه النصوص محل نقد لأنها تعطي الشخصية المعنوية للمجلس البلدي في حين أن الرأي الغالب في الفقه يرى أن الشخصية الاعتبارية تتمتع بها الوحدة المحلية وليس المجالس الممثلة لها على اعتبار ان هذه الوحدة المحلية كائن قائم بذاته له صفة الدوام بعيداً عن الأشخاص الطبيعيين الممثلين له[1].

والحقيقة أن المشرع السوري أعتمد في قانون الإدارة المحلية القديم رقم 15 لعام 1971م، وأيضاً في القانون الجديد رقم 107 لعام 2011م. كقاعدة عامة على مبدأ الوحدة والتجانس للوحدات المحلية، فكل نوع من هذه الوحدات المحلية تبدو وكانها وحدات متشابهة في بنيانها الإداري، وفي الاختصاصات المخولة لها مهما تغايرت في حجم سكانها ومهما تباينت في ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية، فلا تميز محافظة عن محافظة ولا ترجح مدينة أو بلدة على مدينة أو بلدة ولا وحدة ريفية أو قرية على وحدة ريفية أو قرية في تحديد العناصر التي يشكل منها المجلس المحلي في كل منها[2].

ونعتقد أنه يجب أعادة النظر ليس في النصوص القانونية التي تنظم عملية تشكيل المجالس المحلية أنما في نزاهة تطبيق هذه النصوص، وتفعيل الرقابة على الانتخابات ومكافحة كل أشكال الفساد والمحسوبيات وصولاً تحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة.

ثالثاً: إشراف رقابة السلطة المركزية

اتفق معظم الفقه أن العبور من المركزية إلى اللامركزية يكون منجزاً بواسطة استبدال السلطة الرئاسية المركزية للدولة بسلطتها الوصائية فإن المركزية لاتستطيع إلا بالسطلة الرئاسية واللامركزية لاتعمل بدون وصاية، وفي هذا السياق كتب أحد المؤلفين"في الدولة الموحدة اللامركزية لا تمضي بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية...الوصاية الإدارية تكون تنظيماً للحرية وهي تجد في آن واحد كل أصلها وغايتها في اللامركزية"والوصاية تكون الترجمة القانونية للامركزية".

وفي هذا الشأن يرى الدكتور عثمان خليل أن الرقابة الإدارية ليست في درجة واحدة من القوة في حالاتها كلها، وإنما تتغاير شدة ومرونة وفقاً لأسلوب التنظيم الإداري السائد في الدولة، إذ تكون

(1) عبد الحي حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الجزء الثاني، القاهرة، 1970م، ص 506.

(2) عبدالله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص230.

الرقابة قوية ومحكمة في ظل النظام المركزي، ولكنها تضعف ويضيق نطاقها بالنسبة للنظام اللامركزي وسبب هذا التغاير في قوة الرقابة يعود إلى أن هيئات الجهاز الإداري المركزي التي تعطي للرئيس سلطات مطلقة على مرؤوسية[1]. فالرقابة على الإدارة اللامركزية لايمكن أن تصل على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية، ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه[2].

وتجدر الملاحظة أن الرقابة لا تعطي الحكومة المركزية حق توجيه أوامر وتعليمات ملزمة للهيئات اللامركزية[3]. فهي ليس تحت سلطتهم حيث تمارسها الدولة على الجماعات المحلية ولكن تسعى في تصالح سلطة الرقابة مع حرية المراقب حيث تكون سلطة الرقابة محدودة ووفقاً للقواعد "رقابة شرعية" سابقة أو لاحقة ومظاهر الوصاية تنصرف إلى بعض الإجراءات الاختيار أو التعيين الوقف الحل العزل وعلى اعمالهم التصديق، الوقف، الإلغاء، الحلول.

وإذا كانت الرقابة والإشراف والتعاوون ركناً من أركان وجود نظام للإدارة المحلية ومقوماتها حسبما اتفق عليه الباحثين، فأن هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمصلحة وخدمة المواطنين تتضمن تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ماهي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها وتعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية.

إضافةً إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة وذلك حماية للجميع، الحكومة المركبة والإدارة المحلية والمواطنين وتقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشراً أساسياً من مؤشرات أدائها العام ولضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها وفاعلية ومعيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوبة تقديمها للساكن، وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط

---

(1) عثمان خليل، القانون الإداري، الكتاب الأول، الإدارة وتطبيقاتها، الطبعة الثانية، دمشق، 1950م، ص 99.

(2) حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سابق، ص 115.

(3) محمد علي الخلاليه، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص 54.

الضعف وتعديلها للأحسن.

رابعاً:الذاتية المالية

تعد الموارد المالية عاملاً اساسياً في تحقيق استقلال الهيئات المحلة، بالمال تستطيع ان تقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها وتقوم بتنفيذ المشروعات الواجبة واللازمة وفي حالة عدم توافر الموارد المالية المستقلة لاتستطيع الهيئات المحلية ممارسة الصلاحيات المنوط بها[1].

فالذاتية المالية تشكل العلامة الأساسية للامركزية المرفقية، في الواقع من بين الصفات، او العلامات المشتركة للمؤسسة العامة التي يتمسك بها الفقه الإداري بصفة أساسية للانتماء للنظام الإداري، والتخصص يكون في الحقيقية ركن ثانوي، فالمالية وحدها تحتسب من أجل قياس ذاتيتها وبالتالي تسيير شؤونها، وتكون ، فالذاتية المالية تصنع من للامركزية وسيلة لُلإدارة المرنة[2].

المطلب الثاني

مقومات نجاح التنمية المحلية

أن مقومات تفعيل عملية التنمية المحلية في الجمهورية العربية السورية يرتكز على العديد من المقومات والمحددات التي تستدعي منا البحث والتعمق بها ، وفي هذا الخصوص نرى أن أبرز هذه المقومات تتمثل بالدوافع أو الحوافز المتوفرة لدفع عملية التنمية المحلية من جهه وبعض المحددات التي تبين بوضوح كيفية نجاح عملية التنمية المحلية في سورية في ظل الازمة الراهنة .ومن هنا نرى ان نتناول هذه المقومات من خلال تبيان دوافع تبني التنمية المحلية في (فرع اول) ومن ثم نتناول بالبحث محددات النجاح في(فرع ثانٍ)

الفرع الأول: دوافع تبني التنمية المحلية

أن التزايد المستمر في اعباء ومسؤوليات الحكومات المركزية لدى الدول النامية في مجال

---

(1) عبدالله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص250.

(2) محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية"دراسة مقارنة" لمختلف القوانين الوضعية، المرجع السابق، ص 160.

تزويد السكان بالخدمات المحلية الأساسية، إدى إلى تركز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي هذه الحكومات المركزية.

وقد نتج عن ذلك العديد من الثُّغر والمشكلات التنموية كازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية، سواء على مستوى الأقاليم أم المناطق أم التجمعات السكانية، الأمر الذي أدى إلى عدم رضا السكان المحليين في كثير من الأحيان عن القرارات التنموية لحكوماتهم نظرا لكون غالبية هذه القرارات لا تحقق إدنى مطالبهم ولا تعبر عن حاجاتهم ومشكلاتهم المتنوعة، ولكي لا تكون هذه القرارات عقبة في طريق تحقيق التنمية المحلية، أصبح هناك توجه متزايد من قبل العديد من هذه الدول نحو تبني تطبيق نظام الحكم اللامركزي نظرا لوجود العديد من المبررات المحقة والضرورية بهدف الوصول إلى تحقيق التنمية الشاملة، والتي وإن اختلفت في بعضها من دولة إلى أخرى، إلا أنها في عمومها تنصب على الدوافع التالية:

أولاً :الدافع الاقتصادي

الدافع الاقتصادي هو مجموعة من السياسات التي يتخذها مجتمع معين بهدف زيادة معدلات النمو الاقتصادي استناداً إلى قوة ذاتية ، مع ضمان تواصل هذا النمو لتلبية حاجات أفراد المجتمع وتحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية(1).

إن قدرة المجتمعات المحلية على استخدام مواردها المتاحة بالشكل الأمثل الذي يحقق لها التنمية بما يتناسب مع احتياجاتها يمثل إحدى مرتكزات نجاح التنمية المحلية. ذلك أن هذه المجتمعات تستطيع من خلال الدراسة الجيدة لإمكاناتها الاقتصادية أن تستوعب وتدرك بشكل جيد الفرص المتاحة والصعوبات التي تعترضها أمام النمو والاستثمار، وفي هذا السياق يجب تقديم الحوافز والتسهيلات الإدارية وإلغاء جميع التعقيدات البيروقراطية ، ويقع على عاتق المسؤولين المحليين استخدام تأثيرهم لإطلاق مبادرة الشراكة المتعددة المستويات ، وبناء شبكات لدعم عملية تنمية الاقتصاد المحلي وتهيئة الحال لتخصيص موارد تنمية الاقتصاد المحلي بكافة اشكاله(2).

---

(1) نعمة اللة نجيب ابراهيم ، أسس علم الاجتماع ، مؤسسات شباب الجامعة ، الإسكندرية 2000 م 49

(2) سمير محمد عبد الوهاب ، مصادر التحويل المحلي وطبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية في الدول العربية ، ندوة بيروت 2009 م ص 65 وما يليها

وبالتالي العمل على توسيع القاعدة الاقتصادية وزيادة فرص العمل، من خلال ابتكار وتنفيذ برامج استراتيجية ومشاريع تنموية لإزالة الصعوبات وتيسير إجراءات الاستثمار داخل مناطقها، فبعد تبني العديد من الدول سياسة الخصخصة تغير دور الوحدات المحلية ، حيث أصبحت إلى جانب تقديم الخدمات العامة التقليدية عن تهيئة المناخ الملائم لجذب الاستثمارات وتقديم الفرص للمستثمرين والتعاقد مع القطاع الخاص مسؤولية، من خلال إصدار اللوائح المحلية التي توفر للمستثمر قواعد قانونية للاستثمار في الوحدات المحلية، وإنشاء وتطوير مشروعات البنية التحتية اللازمة للاستثمار المحلي والأجنبي(1).

يساعد الحكم اللامركزي المحلي على ترقية الأنشطة الاقتصادية والسياسية الملائمة(2). لكل إقليم من خلال مراعاة الخصوصية التي تميز كلا منها، وبالتالي التخفيف من الفوارق التنموية بين الأقاليم المتنوعة وداخل الإقليم الواحد .كما يحقق الحكم المحلي الكثير من المزايا الاقتصادية الأخرى، فهو يؤدي إلى تحمل الوحدات المحلية المسؤوليات المنوطة بها في البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي، وإلى لامركزية التصنيع وإحياء وتشجيع الصناعات المحلية التي تشتهر بها المجتمعات المحلية السورية وغيرها.

وبذلك تتاح الفرصة للمناطق المحرومة في النهوض صناعياً وتنموية واقتصادياً ، بعد أن فرض التحضر السريع في العديد من الدول النامية أعباء متزايدة على القدرات المالية للحكومات المركزية مع عدم قدرة العديد منها على الاستثمار في البنية الأساسية وتقديم الخدمات العامة إلى المواطن المحلي، فكان الاتجاه إذن إلى اللامركزية كوسيلة لتلبية المطالب المتتالية حول تحقيق التنمية المستدامة وتخفيف الضغوط المالية عن كاهل الحكومات المركزية. إن الحكم المحلي يساعد على تحقيق نوع من العدالة والمساواة في توزيع الأعباء الضريبية، بحيث تستأثر الجماعات المحلية بالإيرادات المحصلة في نطاق إقليمها الجغرافي . وقد يزيد أسلوب اللامركزية الإدارية من حالة الاستقرار الاقتصادي في الأقاليم، من خلال دعم قدرة الحكومات المركزية على مواجهة الأزمات

---

(1) سمير عبد الوهاب، اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف، ندوة التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة. ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة 2007 م ص 10 وما يليها

(2) عصام سليمان، إشكالية التفلت من الرقابة على دستورية القوانين، الكتاب الدستوري الصادر عن المجلس الدستوري، سنة 2012م، المجلد السادس، ص 56.

السياسية والاقتصادية والأمنية وغيرها. ومن جانب آخر، فإن تبني اللامركزية الإدارية يمكن الوحدات المحلية من إدراك التفضيلات والحاجات المحلية بشكل أقرب، مما يمكنها من تقديم الخدمات نفسها بتكاليف منخفضة مما يقود إلى نمو وكفاءة اقتصادية متزايدة.ويهدف الدافع الاقتصادي إلى شمولية لا تقتصر فقط على الجانب الاقتصادي وإنما تشمل كذلك العنصر الاجتماعي والثقافي والسياسي ومن جهة ثانية تتضمن التنمية الاقتصادية الالتزام بالجانب الاخلاقي(1)

ثانيا : الدافع الاجتماعي

يشكل الدافع الاجتماعي أحد ابرز العوامل التي تهدف إلى تحقيق الحكم اللامركزي والعمل على تفعيل التنمية المحلية بكافة اشكالها وانواعها ، ويأتي هذا الدافع من رغبة المجتمعات المحلية بالتخلص من النظم السائدة والعادات والتقاليد والقيم الموروثة التي تقف عقبة دون تحقيق التنمية المحلية(2)

وفي هذا السياق، يتضمن مفهوم التنمية المحلية أبعاداً اجتماعية، إنمائية، ثقافية، اقتصادية، تجعل الحكومة تربط مفهوم التنمية بمسألة وحدة الدولة واستقرار نظامها(3).

وقد توجهت التنمية المحلية منذ مطلع الثمانينات في الدول النامية إلى أن تكون داخلية ذاتية تسهم فيها جميع فئات المجتمع، وتستجيب سياسات التنمية المحلية إلى ما يحتاج إليه السكان مع التخلي عن الأعمال التنموية المتنوعة وغير المنظمة ، فضلا عن ضرورة تشكيل وحدات محلية تستغل استغلالا أمثل الموارد الطبيعية والبشرية المحلية. وتهدف هذه السياسات إلى تمكين الوحدات المحلية مشاركة الحكومة المركزية في صنع السياسات العامة ، وتحديد أولويات السكان في المجتمعات المحلية لضمان استقرارهم الاجتماعي، لأنها الأقرب لهم والأكثر معرفة بمشكلات هذه المجتمعات.

وتعتبر إشكالية الزيادة السكانية أحد ابرز الاسباب التي تحرك الضمير الاجتماعي الذي بدأ

---

(1) نعمة الله نجيب ابراهيم ، اسس علم الاجتماع ، مرجع سابق ، ص 52

(2) محمد شفيق ، دراسات في التنمية الاجتماعية ، المكتب الجامعي الحديث ، مصر 2009 م ص 75-77

(3) ديمة غازي الحاوي، دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان، مرجع سابق، ص 1.

يشعر بنقص كبير خاصةً على مستوى الدخل الفردي ،الذي ينعكس سلباً على التعليم والخدمات والصحة والنقل وغيرها من وسائل الرفاه الاجتماعي[1].

ومن أهم مايأتي به الدافع الاجتماعي هو التغيير في القيم والعادات السائدة إضافةً إلى سلوك الافراد ونظرتهم للنشاط الاقتصادي والعمل كقيمة اجتماعية ، وهذا يقتضي تغييراً جذرياً في الجو الفكري العام ، وإدخال افكار وقيم جديدة ، فالعلاقات الاجتماعية والانتمائية تؤثر في اختيار المديرين، كذلك تؤثر على العملية التنموية وضرورة إزالة النظم الاجتماعية السائدة[2]

ويرى البعض إن تبني اللامركزية الإدارية يحد من قدرة الحكومة المركزية في التحكم بالوحدات المحلية ومنح هذه الوحدات نوع من الاستقلال الذاتي[3] ويتيح مشاركة ذات فاعلية أكبر للسكان في السياسات التنموية المحلية في مناطقهم. وقد يؤدي ذلك إلى وجود سياسات حديثة تأخذ في الاعتبار التغيرات الطارئة في الظروف المحلية لهذه المناطق وتنسجم مع جداول أولوياتها التي تقتضيها حاجات السكان.

ومن إيجابيات مشاركة السكان في شؤونهم المحلية زيادة الوعي فيما بينهم وتلبية احتياجاتهم الخاصة، وتمكينهم من تحديد احتياجاتهم وترتيب أولوياتهم للنهوض بمجتمعاتهم المحلية ومناطقهم، كما يضمن ذلك توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في صنع ومتابعة القرار التنموي ووضع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بشكل اختياري بعيدا عن أي إكراه من قبل السلطة المركزية، فالمشاركة عملية ترتكز على تحقيق التعاون بين الأطراف الفاعلة تنموياً، مما يزيد من إحساس الانتماء لدى السكان إلى مناطقهم.

وتعد المشاركة كذلك بمثابة صلة الوصل التي تربط جهود الأفراد المحليين بمساعي الحكومة المركزية، وهذا ما يجعلها من أهم مرتكزات النجاح للخطط والبرامج والسياسات التنموية في

---

(1) حميدة بوزيد ، عقوبات تحويل ميزانيات الجماعات المحلية ، الملتقى العربي الخامس نحو التكامل بين الاجهزة الحكومية والإيرادات المحلية والبلديات خيارات وتوجيهات ، المنظمة العربية للتنمية ، انقرة ، تركيا تاريخ 2007/9/7 م ص 26.

(2) خالد ممدوح ، البلديات والمجليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة ، المنظمة العربية للتنمية ، القاهرة ، مصر 2009 م ص 80

(3) عبد السلام محمد الهيمد ، رئيس بلدية مدينة الصنمين في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/3/10 م

المجتمع المحلي وضمان استمراريتها[1].

ولا بد أيضاً من الأخذ بعين الاعتبار اختلاف درجة وشكل المشاركة المجتمعية في التنمية المحلية باختلاف الأحوال الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية من بلد لآخر، ومن جانب آخر توفر وحدات الحكم المحلي ظروفاً أفضل لتلبية حاجات الناس الذين يعانون من حالات فقر تهدد استمراريتهم.

فإذا كانت التنمية تعني الحد من الفقر والعدالة في توزيع الأجور وعدم الحرمان الاقتصادي والاستفادة من الخدمات الاساسية وفقاً لاحتياجات السكان[2]. فإن اللامركزية تقود لاستجابة أكبر للفقراء، ويكمن دور الوحدات المحلية في تمكين الفقراء وتعبئتهم في عملية التنمية من خلال سياسات التنمية المحلية المتبع، وخلق بيئة ملائمة للفقراء لأخذ دورهم في السياسة التنموية وعملية صنع القرار التنموي، وتعزيز الفرص المتاحة لهم من خلال توفير فرص الوصول إلى العمل والأسواق والخدمات المالية والبنية التحتية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية (التعليم والرعاية الصحية والمياه وغيرها)

وتهدف اللامركزية الإدارية إلى الحد من التفاوت بين الأقاليم والوحدات المحلية من الناحية التنموية، والتخفيف من التمييز بين المجتمعات المحلية في الأقاليم من حيث الفقر والغنى، من خلال تركيزها على التنمية المحلية التي تعتبر الخصوصية المحلية والموارد المحلية هي جوهر هذه العملية[3].

ثالثاً : الدافع التنظيمي والإداري

يأتي الدافع التنظيمي بهدف الحصول على تغييراً جوهرياً في بعض التنظيمات والمؤسسات الاقتصادية السائدة، وخلق تنظيمات ومؤسسات جديدة، حيث تتطلب عملية التنمية المستدامة رفع

(1) محمد خشمون، الديمقراطية المحلية والتنمية: نموذج المجالس المحلية في العرق، مجلة الأحياء، العدد 1 ص (409-420) .1999م

(2) عصام نعمة اسماعيل، مقدمة الدستور اللبناني، المبادئ المنسية في الدولة اللبنانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، اصدار كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، 2014م، ص 98-99-100.

(3) أسماء سلامي، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في بلدان العالم الثالث، الجزائر ، مجلة الشريعة والاقتصاد.المجلد الخامس العدد العاشر 2016 م ص 12.

معدل الاستثمار الذي يقوم بانشاء مؤسسات مالية ومصرفية تتماشي مع احتياجات المجتمع ، ولقد عرف الاستاذ عبيد على احمد الحجازي التمويل الذي يقصد به تحقيق الحاجات بأنه " تحديد احتياجات الافراد والمنظمات والشركات من الموارد النقدية ، وتحديد سبل جمعها واستخدامها مع الاخذ في الحسبان المخاطر المرتبطة بمشاريعهم[1]

مع اتساع نطاق وظائف الحكومة المركزية وازدياد مجالات تدخلها في شؤون المجتمع والحياة لتحقيق الرفاهية لمواطنيها عبر تقديم الخدمات الأساسية والحاجات الضرورية ، لم تعد الأساليب الإدارية التقليدية قادرة على مواكبة هذا التوسع في الدور الحكومي لخدمة المواطنين عبر أقاليم الدولة. لذلك اصبح من الضروري تبني نهج الإدارة الحكومية اللامركزية لزيادة فاعلية تنظيم الأنشطة الحكومية[2]، لذلك فقد اتجه علماء السياسة إلى اعتماد أولويات للتخفيف من سيئات الحكم المركزي دون التخلي عنها كمبدأ تنظيمي للبلاد، من خلال تنظيم وحدات محلية قادرة على مسايرة هذه الأنشطة في مجتمعاتها المحلية.

أن للامركزية الإدارية هي أسلوب إداري يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات أخرى على اساس اقليمي أو موضوعي ، وهي تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر على الوظيفة الإدارية وفي إمكان قيامها في الدول المركبة والبسيطة على السواء[3]

والقول يستتبع أن العديد من الحكومات المركزية في بعض الدول النامية قد فشلت في إدارة عملية التنمية المحلية، كما أخفق العديد من الأنظمة الحكومية القائمة على التخطيط المركزي في تقديم الخدمات العامة بفاعلية وكفاءة. وتباينت الحاجات والمطالب المحلية مع عدم قدرة هذه الأنظمة على التخطيط الدقيق للمشروعات التنموية على المستوى المحلي ، وأدي ذلك حصول

---

(1) عبيد علي أحمد الحجازي ، مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروض وبيان كيفية معاملتها ضريبياً ، دار النهضة العربية ، مصر 2001 م ص 11

(2) جورج سعد ، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى 2011 م منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ص 24

(3) محي الدين صابر ، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية ، مركز تنمية المجتمع في العالم العربي ، دمشق 1963 م ص 49

عجز في موازنات بعضهم نتيجة الاستثمار الهائل والضخم في البنية التحتية ونفقات الضمان الاجتماعي ذات التكاليف المرتفعة، إلى جانب ذلك ظهرت برامج التثبيت الهيكلي المشروط من قبل المؤسسات المالية الدولية لقيام الدول النامية بإصلاحات تدعم اللامركزية[1]، مما دفعها إلى نقل مسؤوليات تقديم الخدمات الاجتماعية إلى المستوى المحلي.

فاللامركزية الإدارية هي نظام إداري لتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية من جهة والهيئات الإدارية المنتخبة من جهة ثانية التي تتولى إدارة شؤونها المحلية بالتنسيق مع السلطات المركزية وتحت رقابتها[2]

وفي سياق ذلك نصت المادة الثانية من قانون البلديات اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 18 تاريخ 30حزيران 1977م على أنه تنشأ بلدية في كل مدينة أو في كل قرية أو مجموعة من القرى.

وتجدر الملاحظة أن الهيكل الجديد للحكم للامركزي يتسم بمجموعة من الخصائص المرتبطة بالجانب التنظيمي والإداري يمكن إيرادها وفق الأتي:

1-.وجود سياسات إدارية فاعلة لاستثمار القوى البشرية وإعدادها وتوطيد العلاقة بين الدولة والمواطنين[3]. وفقا لاحتياجات التنمية المحلية ومتطلباتها، وبالتالي، توفير كادر إداري على مستوى عال من الأداء وتحمل المسؤوليات

2-تأهيل وتدريب الكوادر والإدارات المحلية من أجل تفعيل عملية المشاركة المجتمعية كضرورة تنموية، خاصة إذا نظرنا إلى هذه القيادات بأنها أطراف معنية بالعمل التنموي.

3-إن خاصية المبادرة الذاتية لدى الوحدات المحلية يعطيها الفرصة لابتداع الحلول المواتية للظروف البيئية التي تعمل فيها، دون التقيد بالأساليب الإدارية المتبعة في الحكومة المركزية التي

---

(1) عبد السلام محمد الهيمد ، رئيس بلدية مدينة الصنمين في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/3/10 م

(2) سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري " دراسة مقارنة " دار الفكر العربي ، مصر ، الطبعة 2 لسنة 1966 م ص 86

(3) جورج سعد ، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 31.

تتسم بالنمطية وعدم التنوع[1].

4-توفير الحكم المحلي للجهد والوقت والمال من خلال توافر ميزتي التنسيق الرأسي والأفقي دون حدوث تضارب أو تداخل أو ازدواج بين الأفراد عند القيام بتنفيذ أعمالهم، على عكس المؤسسات والهيئات المركزية التي لا يتحقق لها إلا التنسيق الرأسي

5-توفير المعلومات الأساسية للحكومة المركزية ومساعدتها في التخطيط التنموي القومي والإقليمي.

6-إيجاد نوع من المنافسة ما بين الأقاليم المحلية للدولة، مما يؤدي إلى تحسين أدائها، ويخدم في المحصلة تنافسية الاقتصاد الوطني.

7-مكافحة المظاهر السلبية المرتبطة عادة بالإدارة المركزية كالرشوة والتهرب الضريبي مما له تأثير إيجابي على نمو الاقتصاد الوطني[2].

8-الانتقال من التنمية القطرية إلى التنمية المحلية يؤدي إلى التوفيق بين التدخلات الإدارية أو الاختيارات العمودية النابعة من السلطة المركزية، وبين التصورات التنموية الجديدة التي تقوم على مبدأ المشاركة والمساهمة في مراحل الإعداد والتنفيذ لإنجاز أي مشروع قطاعي واقتصادي – اجتماعي وبيئي[3].

9-تخفيف العبء الإداري والتنموي عن كاهل مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية، حيث تخلصها من العديد من المهمات باسنادها إلى هيئات إقليمية ومحلية. وهذا الوضع يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المختلفة

11-إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط التنموي والسكان، وهذا يمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على

---

(1) سمير عبد الوهابية، اللامركزية في الحكم والتنمية الفلسفة والأهداف، مرجع سبق ذكره ص 60

(2) عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، الدار الجامعية ، القاهرة ، مصر 2001 م ص 62

(3) سليمان ولد حرمة، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية الحية، مجلة جامعة سبها. العلوم الإنسانية. المجلة الخامسة،. العدد 2 ، 2006 م ص 235

إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة ومؤثرة

12-زيادة كفاءة وتخصيص الموارد والحد من الفساد، حيث تخضع الهيئات المحلية للرقابة والمتابعة من قبل الهيئات التشريعية والقضائية ومنظمات المجتمع المدني التي تقيم العمل وتخضع المعنيين للمساءلة، وتسهم ذلك في الحد من الفساد ورفع كفاءة استخدام الموارد من أجل رفع مستوى معيشة الأفراد وتحقيق رفاهية المجتمع

13-يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية إلى عدم إهمال العامل المحلي عند تقديم الخدمات وإلى تحقيق العدالة في الإنفاق العام، بحيث يكون لكل وحدة محلية نصيب من الموازنة العامة يتم توظيفها من قبل سكان الوحدات المحلية وفقاً لحاجات وحداتهم. ويؤدي ذلك إلى السرعة والدقة في اتخاذ القرارات لأن كل وحدة إدارية لها القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة لحل المشكلات التي تواجههم، مما يؤدي إلى إنجاز البرامج والمشاريع التنموية بشكل أسرع وأكثر كفاءة، وبالتالي يؤدي هذا إلى تقوية البناء السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة[1].

14-تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليص الروتين الإداري بتقليل المخاطبات بين الوحدة الإدارية والمركز؛ مما يؤدي إلى سرعة البت في المسائل المحلية[2].

15-بسهولة القيام بالإصلاح الإداري المحلي، فنظرا لكون الوحدات محدودة وبسيطة، فإن ذلك يسهل القيام بإجراء اختبارات للإصلاح الإداري.

16-تمكن اللامركزية من تنويع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية حيث تتفاوت الخدمات المحلية من منطقة إلى أخرى وحسب بيئتها الجغرافية، فهي تتيح المرونة في استخدام أساليب العمل، من خلال منح الوحدات المحلية الحرية في اتباع أساليب عمل مستوحاة من ظروفها.

وعلى العموم، فإن كلا من المركزية واللامركزية يمثل خيار في الإدارة والسياسة، وكل خيار مهما له دوافعه ومبرراته المستمدة من خلفيات نظرية وممارسات عملية. ولذلك لا يصح الحكم

---

(1) قاسم الزبيدي وعيسى الجبواني، اللامركزية والحكم الحي، مجية جامعة تكريت العلوم، المجلة 20 العدد 12 كانون الأول، 2013 م ص 78

(2) عبد السلام محمد الهيمد ، رئيس بلدية مدينة الصنمين في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/3/10 م

بأفضلية أحدهما على الآخر على وجه الإطلاق، فظروف كل دولة، الجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تعد محددات أساسية لإنتاج الإدارة المناسبة (مركزية أولا مركزية أو مزيج منهما). وتحول هذه الظروف قد يفرض نحو موازيا في نمط الإدارة والتنظيم، ذلك أن الهدف هو تحقيق تنمية عادلة ومتوازنة من خلال الاستغلال العقلاني للموارد المتاحة.

الفرع الثاني: محددات نجاح عملية التنمية المحلية

تعاني أغلب الدول النامية من مشاكل جمة على المستوى التنموي سواء فيما يتعلق منها بضعف عملية التنمية في مختلف القطاعات في هذه الدول، أو ما يتعلق منها بكم الاحتياجات والمتطلبات البشرية والمادية الواجب توافرها لإنجاز المشاريع التنموية. فالتنمية المحلية كعملية ، تتطلب أن تكون هناك بيئة مساعدة أو مشجعة للنهوض بالواقع المعيشي. إلا أن هذه البيئة لا تزال تشوبها العديد من النواقص والمتطلبات التنموية بشكل أو بآخر في العديد من هذه الدول ، يعود ذلك إلى أن معظمها يعاني من الفقر وضعف الإمكانات الاقتصادية التي لا تكفي لتحقيق التنمية المحلية المطلوبة(1).

وبالتالي وجود نسبة معتبرة من السكان تعيش حالة من الفقر وغياب الخدمات الأساسية بمختلف مسمياتها ، كما أن لدى هذه الدول مشكلة تتمثل في قصور الإمكانيات الفكرية أو البشرية من حيث التخطيط والتنفيذ لعملية التنمية ،وأن الزيادة في حجم السكان بقدر ماتكون عاملاً سلبياً قد تكون عاملاً ايجابياً إذا كان كل فرد قادراً على الانتاج ، فقد عرف العالم الهندي أمارتيا سان الفقر على أنه " نقص في القدرات لا في الدخل والسلع"(2). وخير مثال على ذلك هو أن الصين والهند قد برزتا كقوتين اقتصاديتين ، حيث احتلت الصين المرتبة الثانية عالمياً بعد الولايات المتحدة الامريكية في الحجم الاقتصادي للبلد ،رغم أن مجموع سكان الهند والصين لوحدهما يبلغ حوالي نصف سكان العالم .

---

(1) أسماء سلامي، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في بلدان العالم الثالث، الجزائر ، مجلة الشريعة والاقتصاد.المجلد الخامس العدد العاشر 2016 م ص 12.

(2) محمد محمود الأمام ، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية ، المجلد الأول ، الدار العربية للعلوم ، ناشرون ، بيروت 2006 م ص 363

وبالتالي أن وجود فرق كبير في مستوى التحضر بين أقاليم بلد معين وترك بعضها بلا تنفيذ أية مشاريع اقتصادية أو تنموية. لذلك يلاحظ أن العديد من الدول لا يزال يعيش في ظل واقع يعاني العجز والضعف من الناحية التنموية في جميع أو بعض جوانبه . ومع توجه الكثير من هذه الدول نحو تبني اللامركزية الإدارية كأسلوب لحل هذه المعضلة التي تعاني منها التنمية المحلية لديها، إلا أن الآثار المترتبة في هذا الصدد كانت تختلف من حيث درجات النجاح. غير أنه ولسبب أن الإدارة المركزية لم تكن قادرة على تحقيق النجاح المطلوب اسوةً بمختلف الدول المتقدمة.

الحقيقة أن ذلك لا يعكس في جدوى المنتج برمته بقدر ما يعكس درجة تماسك آلياته وظروف تطبيقه، فإخفاق اللامركزية في منطقة معينه هو بالأساس فشل في التطبيق الفعلي ؛ سواء كان بسبب غياب أو نقص بالآليات اللازمة له وهشاشة القواعد القانونية التي تحكمه، أم بسبب نقص في الخبرات والكفاءات المحلية القادرة على الإحلال محل السلطات المركزية في مجال تصميم السياسات التنموية واتخاذ القرارات الرشيدة الفاعلة.

كما أن هناك انعدام واضح في قدرة العديد من الدول على اختيار المستوى المناسب من اللامركزية لتطبيقه ، فهناك مستويات من اللامركزية قد لا تتناسب مع بلد معين وقد ينسجم مع طبيعة بلد فهذا يختلف باختلاف التنمية الاقتصادية والديمقراطية في كل بلد .

في هذا الإطار يمكن وضع مجموعة من المحددات التي تحكم نجاح اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة في هذه الدول ، وسوف نتناول هذه المحددات بشيء من التفصيل على الوجه التالي :

أولاً : فاعلية التخطيط التنموي:

يعتبر التخطيط من اجمل عملية التنمية هو المعرفة الكاملة للإمكانات المتاحة للمجتمع في سنة معينة –سنة الأساس –وأوجه استخدام الموارد المتاحة ، ثم رسم صورة مثالية في حدود الامانات المتاحة لوضع الموارد الاستخدامات في نهاية الخطة، واقتراح السياسات والمشروعات الكفيلة بنقل المجتمع من اوضاع الأساس إلى الاوضاع المنشودة في نهاية الخطة[1] ولما كان

---

(1) خالد ممدوح البلديات والمحليات في ظل الادوار الجديدة للحكومة ، مرجع سابق ص 60

التغيير يستغرق وقتاً يتجاوز السنة والسنتين فقد اعتمدت تجارب التخطيط التنموي على تخطيط متوسط المدى بين ل 4إلى 15 سنه حيث أن أمد أقل من ذلك لا يكفي لتنفيذ خطة تفصيلية في مشروعات التغيير ، وأن أمد أطول من ذلك يتعذر تقدير متغيراته بالدقة اللازمة، وتعرف الرؤية الاستراتيجية التخطيطية بأنها " المسار المستقبلي للمنظمة الذي يحدد الوجهة التي ترغب في الوصول إليها ، والمركز السوقي الذي تنوي تحقيقه ، ونوعية القدرات والإمكانات التي تخطط لتنميتها "[1].

انطلاقا من الدور الحقيقي المتوقع أن تلعبه الهيئات المحلية في عملية التنمية في نظام الحكم اللامركزي، يمثل التخطيط نقطة البداية الأحداث التنمية المنشودة ، وذلك من خلال قيام الهيئات المحلية بمسح الواقع المحلي ومعرفة موارده البشرية والتنظيمية الحالية والمتاحة، على أن يتم تحديد الموارد التنظيمية الواجب توفيرها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة من عملية التخطيط. بالإضافة إلى وضع تحديد واضح للقائمين على التنفيذ المباشر والإطار الزمني المخطط له للتنفيذ بالاستناد على النماذج والأرقام الدقيقة والإحصاءات المتينة. ونظرا لكون عملية التخطيط في هذه الهيئات عملية معقدة بسبب تدخل جهات عدة فيها ، فهي تتطلب قدراً عالية من التكامل والتضامن في الجهود، ليس فقط في المراحله البدائية للتخطيط ، بل تتعداها إلى مراحل التنفيذ والرقابة على نتائج أداء هذه الخطط وحتى تكون عملية التخطيط التنموي صحيحة ومنطقية لا بد من[2]:

1-تقدير موارد المجتمع المحلي للوقوف على إمكاناته المادية والبشرية وتحديد احتياجاته بشكل واقعي يترتب على نتائجه تحقيق التنمية المستدامة المقصودة .

2-ترتيب احتياجات المجتمع المحلي على علم أولويات وفقا لأهميتها أو ضرورتها

3-تحديد الآليات والأطراف التي يمكن من خلالها وبواسطتها تحقيق أهداف المشاريع التنموية.

---

(1) المرسي وآخرون ، التفكير الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية منهج تطبيقي ، الدار الجامعية ، القاهرة ، مصر 2005 م ص 87

(2) هناء حافظ بدوي ، التنمية الاجتماعية رؤية واقعية من منظور الخدمة الاجتماعية ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، ص 159

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية المحلية ، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم . وذلك لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات المحلية في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من الأسفل الذي يساعد في تحديد أهداف التنمية المحلية التي تعكس خصوصية الهيئات المحلية قيد التخطيط، كما أنها توفر دعماً ضرورياً الحشد الطاقات وتعبئة الموارد(1).

والقول يستتبع أن فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع مناطق الدولة. ويسمح هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية. ويعتمد هذا بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزة ونظيراتها المحلية ، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما ، له علاقة وثيقة يتوزع سلطة صنع القرار فيه.

أن أهداف التنمية المحلية ومن الضرورة أن تضعها هيئات التخطيط المحلية متكاملة ومنسجمة وغير متناقضة مع أهداف التنمية المحلية التي تضعها هيئات التخطيط المركزية وفيما يتعلق بالدول النامية ، والتي يتبنى الكثير منها نهج التخطيط التنموي المحلي، لم تتمكن غالبيتها من تحقيق النجاح المنشود في هذا الصدد ، حيث يعود فشل كثير من خطط التنمية المحلية في هذه الدول إلى انخفاض فاعلية التخطيط التنموي، بسبب الأساليب الإدارية المتبعة من قبلها في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس إلى فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها(2).

أن فاعلية التنظيم والرقابة على عملية التنمية هي تهدف قبل كل شيء تنظيم توظيف الموارد التنظيمية لتحقيق الغايات الاستراتيجية للإدارة المحلية بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية، وتعد عملية التنظيم من أهم الأنشطة الإدارية التي تحقق الوفر عن طريق كفاءة استغلال الطاقات البشرية والإمكانات المادية ومنع تبعثر الجهود وتعارضها . لذلك يتوجب على الوحدات المحلية دراسة وتحليل الأنشطة الإدارية تمهيدا لاستبعاد جميع الأنشطة والإجراءات غير المفيدة، ومن ثم

---

(1) محمد الحسين ، محاضرات مطبوعة لطلاب كلية الحقوق جامعة دمشق السنة الثالثة ، مادة الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية ، للعام الدراسة 2014–2–2015 م

(2) محمد المحسن ابراهيم ، العمارة المستدامة ، مؤتمر هندسة القاهرة الأول ، العمارة والعمران في اطار التنمية ،القاهرة ، مصر ص 9

يمكن توزيع هذه الأنشطة على الأشخاص الذين عليهم القيام بها وتحديد المسؤوليات التي تقع على عاتقهم والعلاقات القائمة فيما بينهم. وبالتالي ينصب الاهتمام عند تناول الوحدات التنظيمية للإدارة المحلية على تحديد مدى قدرة تلك الوحدات على تحقيق الأهداف التنموية، فالهياكل التنظيمية هي وسيلة لتحقيق هدف معين ، ومن ثم، فإن تغير الأهداف يستدعي بالضرورة تغير الوسائل . إذ إن جزء كبير من الفساد الإداري الذي يوجد في العادة لدى الهيئات المحلية، كما تشير العديد من الدراسات والتقارير في هذا المجال، يرجع إلى سوء التنظيم وتقادم الهياكل التنظيمية لدى هذه الوحدات[1].

وتمثل الرقابة العملية التي يتم من خلالها التوفيق بين استقلال الوحدات المحلية والاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى فوضى أو إلى تفكك أوصال الدوله . وغالبا ما ينظر إلى وظيفة الرقابة على أنها تعكس حداً عميقا حول مركزة ولا مركزية الإدارة المحلية والصراع بين استقلالية الوحدات المحلية والحفاظ على وحدة وتماسك الدوله .

أن عجز الهيئات المحلية وصعوبة نفقات خطط التنمية منفردة واعتمادها بشكل أساسي على الدعم المالي للحكومة المركزية، فإن ذلك يؤدي إلى تزايد درجة خضوع الموارد المالية للوحدات المحلية لرقابة السلطة المركزية في الدولة . ويمكن أن يؤدي اعتماد هذه الهيئات على المنح والمساعدات من الحكومية المركزية إلى إضعاف أداء هذه الوحدات وتقييدها. ويكثر الأمر تعقيدا نتيجة تعدد جهات الإشراف المركزي والرقابة، الأمر الذي يتسبب في كثير من الأحيان في إرباك عمل الهيئات المحلية وتكوين البيروقراطيات غير القادرة على تقديم الحاجيات من المتطلبات العملية للتنمية المحلية المنشودة[2].

ثانياً : استمرارية تمويل التنمية

أن الاهداف المختلفة للتنمية المحلية تسعى من جهة إلى رفع مستوى معيشة الأفراد في

---

(1) عادل زايد، 2014، تطوير مستقبل الإدارة الحية الدريبية دروس مستفادة من التجربة المصرية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية. القاهرة، ص28.

(2) أسماء سلامي، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في بلدان العالم الثالث، الجزائر ، مجلة الشريعة والاقتصاد.المجلد الخامس العدد العاشر 2016 م ص 12.

المجتمعات المحلية ، من خلال إقامة المشروعات الاقتصادية والخدمية التي تؤدي إلى توفير السلع والخدمات على المستوى المحلي، ومن جهة أخره تسعى إلى تقريب الفوارق الاقتصادية والاجتماعية وهو مايتطلب المزيد من الموارد المالية المحلية ، حيث أن توفرها يؤدي ألى تحقيق تلك الأهداف بأكثر كفاءة ممكنة مما يعمق التنمية المحلية ويزيد من معدلاتها[1].

يرتبط نجاح التنمية المحلية في إطار نظام الحكم اللامركزي بشكل أساسي على مدى قدرة الهيئات المحلية على تشخيص الاحتياجات الفعلية لهذه المناطق من البرامج التنموية والمشاريع المرتبطة بها . ولكن هذا النجاح يعتمد في جزء كبير منه أيضا على مدى توفير التمويل المستمر واللازم لتنفيذ هذه البرامج التنموية . فبدون وجود الموارد المالية الكافية فإن لامركزية السلطة لن تؤدي إلا إلى فشل وحدات الحكم المحلي ٠ويجب أيضا تحديد الموارد المالية المحلية المتاحة ضمن الأقاليم المحلية وسهل استثمارها وزيادتها، باعتبارها الأساس الذي يجب أن يعتمد عليه في تمويل التنمية المحلية من خلال قدرة وحدات الحكم المحلي في تعبئة أكبر قدر ممكن من هذه الموارد واستغلالها بالشكل الأمثل والأحداث للتنمية المحلية. وتمكنها من السيطرة على إدارة مواردها حتى تستطيع الوفاء باحتياجاتها ومتطلباتها وتتمكن من العمل بشكل مستقل إذ تعد مشكلة التمويل من أهم العقبات التي تواجه عملية التنمية المحلية في إطار نظام الحكم اللامركزي، ويوجب ذلك على هيئات الحكم المحلي تحمل عبء إضافي يتمثل في بذل جهود كبيرة لمعرفة المصادر المتاحة لتمويل التنمية وتحديد مشكلاتها واقتراح الإجراءات المناسبة لتنمية الموارد المالية، وتطلب منهم العمل كذلك على تهيئة الموارد المحلية كوضع خطة لتمويل التنمية، ووضع السياسات المطلوبة ، ولتحقيق ذلك في ضوء تناقص الموارد المالية المقدمة من الحكومة المركزية[2].

وفي سبيل تحسين أثر اللامركزية الإدارية ؛ قدمت الوكالات الدولية الدعم المالي والفني للتنمية التي يقودها المجتمع المحلي . وقد تلقت بلدان نامية كثيرة مساعدة رسمية ودولية لدعم تحقيق اللامركزية الإدارية في أجهزة الدولة ، واعتماد نماذج إنمائية قائمة على المشاركة والتعاون،

---

(1) عبد السلام محمد الهيمد ، رئيس بلدية مدينة الصنمين في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/3/10 م

(2) مصطفى طلبه ، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة ، المجلد الأول ، الدار العربية للعلوم ، ناشرون بيروت ص 347

تركز على بناء شراكات على المستوى المحلي بين المجتمع المدني والدولة[1]. أضف إلى ذلك قيام بعض الدول ، وبهدف تحسين أثر اللامركزية الإدارية، بمنح الهيئات المحلية مزيد من اللامركزية المالية من خلال تخصيص بعض الموارد المالية لهذه الوحدات مثل منحها نسبة من العائدات المحلية الضرائب المحصلة في مناطقها مثل ضريبة العقارات وضريبة القيمة المضافة إلى جانب نسبة من رسوم المرافق العامة ، لدعم موازنتها المالية وتحسين الخدمات العامة المقدمة للمواطنين كما في دول أستونيا ولتوانيا.

وفي حال تمكنت الوحدات المحلية في هذه الدول من استثمار مواردها واستخدامها استخدام منتجا ، فسيتيح عند ذلك إمكانيات تصميم سياسات وبرامج تنموية تعبر عن الأولويات التنموية الحقيقية لمناطقها الإدارية ، وتقليص الاعتمادات في التمويل المقدم من الحكومة المركزية أو الجهات المانحة مع مرور الوقت ، مما يمنحها استقلالية إدارية أكبر. إلى جانب تمكنها من توفير موارد إنمائية بديلة مستقرة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة والتخفيف من الفقر .

وفي هذا الإطار، ونظرا لقلة الموارد المالية وصعوبة توفرها لدي الهيئات المحلية في الدول النامية ، فلا بد من تحقيق الكفاءة والفاعلية في إدارة وتعبئة هذه الموارد من خلال الأخذ بمجموعة من القواعد القانونية التي تسهم في تعبئتها من أجل عملية التنمية المحلية ، والتي تتمثل بمضاعفة هذه الموارد قدر المستطاع ، وإتاحة هذه الموارد للاستخدام المنتج، واستخدام هذه الموارد بكفاءة وجدية عالية[2].

ثالثا : مدى مشاركة المجتمع المحلي في التنمية

تؤكد المنظمات الدولية التي عملت في قطاع تنمية المجتمعات المحلية على ضرورة اعتماد مشاركة المجتمع المحلي في التنمية المحلية بهدف الوصول إلى تحقيق التنمية المستدامة لهذه المجتمعات، عن طريق حشد الطاقات والموارد المتاحة محلياً والسعي لبناء القدرات للأفراد والمؤسسات، والتحقيق الاعتماد على الذات. وذلك نظرا للأهمية التنظيمية والاجتماعية والاقتصادية

---

(1) قدأسيا الميهي، التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية المركبة في خضم التحول السياسي، اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغربي آسيا الإسكوا)، أكتوبر، 2013. نيويورك.ص 400

(2) محمد العبدالله، التنمية الاقتصادية المعنية ضرورة الاستقرار الجدي في سورية. في اختبارات وطنية في مواجهة سهولة المني السوني"، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية والابحاث ، ص 37

ودورها في مواجهة الصعوبات والمشكلات الاجتماعية ، ولكونها تنطلق مباشرة من الأسفل إلى الأعلى ، أي البدء من القاعدة المحلية لتصل إلى المستوى الوطني كوسيلة مكملة لمشاريع التنمية الوطنية أما المشاركة الشعبية السورية في عملية التنمية غائبة في هذا الوضع الراهن[1].

كما يتاح للمجتمع المحلي الفرصة في الإسهام بدرجة أو بأخرى في التصميم والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية[2]، وتوفير الإمكانات والقدرات الكفيلة بتصميم وتنفيذ مشاريع تنموية متكاملة تربطه بالمستوى المركزي عبر السياسات التنموية بالتعاون مع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية[3]. وهنا يقاس تمكين المجتمع المحلي بصدى مشاركة السكان في صنع القرارات التنموية، ومدى تأثير الأنشطة التنموية على المجتمع المحلي من خلال قياس التغيير الحاصل في المجتمع، ومدى تطور المؤسسات المحلية الذي يقاس من خلال التغير في أداتها.

أن المشاركة الاجتماعية في عملية التنمية المستدامة تؤكد على أن الإنسان هو جوهر العملية التنموية وهدفها النهائي ، ويهتم هذا البعد بالعدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر وتقديم الخدمات الاجتماعية الرئيسة إلى كل المحتاجين بالإضافة إلى أهمية مشاركة الشعوب في اتخاذ القرار والحصول على المعلومات التي تؤثر على حياتهم بشفافية ودقة

غير أن الواقع الفعلي في البلدان النامية يشير إلى استخدام اللامركزية لدعم الحكومة المركزية بدلا من السماح بالتقاسم الفعلي للسلطة وإشراك المجتمعات المحلية في القرارات السياسية المتعلقة بالتنمية داخل محيطها الخاص ، ولهذا السبب فشلت اللامركزية إلى حد كبير في تمكين المواطنين من الانخراط في عمليات صنع القرار لضمان أن تكون السياسات التنموية متمحوره حول المواطن ومستجيبة ومستدامة في هذه الدول .

رابعا : ثقافة اللامركزية لدى المجتمع المحلي

إن الكثير من الدول النامية التي تبنت اللامركزية كوسيلة لتعزيز مبدأ المشاركة المجتمعية و

---

(1) عبد السلام محمد الهيمد ، رئيس بلدية مدينة الصنمين في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/3/10 م

(2) أحمد رشيد، الإدارة المحلية والتنمية المفاهيم العلمية، ط2. دار المعارف. القاهرة .1981.ص99.

(3) أحمد خاطر، التنمية الاجتماعية المفهومات الأساسية ونماذج الممارسة، المكتب الجامعي الحديث. الإسكندرية، 2002، ص 24

لضمان تحقيق الشفافية في صنع واتخاذ القرارات التنموية في مجتمعاتها المحلية لم تحقق النجاح المنشود في هذا الإطار، وقد يرجع سبب الفشل إلى عوامل ترتبط بالجانب الثقافي في تبني الديمقراطية داخل هذه الدول سواء من قبل الحكومات المركزية أم من قبل السكان المحليين. ولكي لا يشكل هذا الجانب عقبة في طريق تحقيق التنمية المحلية ، لا بد من تبني ثقافة مجتمعية تتماشى مع فكر وأسلوب الحياة الجديدة في ظل نظام الحكم اللامركزي وتعزيز الممارسة الديمقراطية . كما لا بد من ضمان حشد وتسخير طاقات الأفراد في المجتمع ومشاركتهم، فضلا عن تعزيز دور المؤسسات المحلية ودعم اتخاذ القرارات المهمة والفاعلة باتجاه تحقيق الديمقراطية لوضع سياسات تنموية محلية معبرة عن رغبات وحاجات الأفراد بشكل حقيقي وتعزيز احتمالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية[1]. وبالتالي ينبغي العمل على محاربة الفقر والإقصاء والتهميش والفوارق الاجتماعية ودعم الفئات الضعيفة والهشة وإدماجها في المجتمع، وإيجاد توزيع عادل المكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي في جميع مناطق البلاد من خلال وصول الموارد والاستثمارات إلى جميع مناطق وأقاليم الدولة، وهذا يقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية.

خلاصة القول، أن نظام اللامركزية الإدارية في سورية بحاجة إلى إعادة رسم جديد للنصوص القانونية الحالية رغم التعديلات الأخيرة في العام 2011م، فاللامركزية الإدارية في سورية لم يتم تفعيلها حتى تاريخه وفقاً لمتطلبات الديمقراطية الشعبية التي تتيح للسكان بإدارة شؤونهم المحلية، فليس من المنطق القول أن الظروف الامنية والسياسية في سورية لم تسمح بإجراء الانتخابات البلدية خلال فترة اكثر من ثلث قرن من الزمن. وأن نبين للعام الانتخابات الاخيرة لمجلس الشعب وتهافت السكان ومشاركتهم فيها، فهل الظروف الحالية التي جرت فيها الانتخابات الحالية هي افضل من المرحلة السابقة إذ ما اردنا إجراء انتخابات بلدية؟ نترك الإجابة على هذا التساؤل لأصحاب الرأي أثناء مناقشة هذه الرسالة.

(1) نصيف العبادي وأحمد المطوري، دون اللامركزية والحكم الرشيد في الاقتصاد العراقي للمدة: 2012-2003 مجلة العلوم الاقتصادية .العدد 36. المجلد 9 تموز. 2014 م ص 850

الفصل الثاني

معوقات تطبيق اللامركزية في سورية

لقد ارخى الحل السياسي للمسألة السورية محاور اساسية عدة ، تقوم في مرجعيتها على تباين واضح بين إرادة السوريين من جهة وإرادة السلطة من جهة أخرى ، تذهب خلاله السلطة الحاكمة إلى تقويض أي مسعى سياسي لآي فرصة للتغيير والتمسك بثوابت وجودها المطلق في السلطة القائم على مثلث : الأجهزة الأمنية ومركزية القرار الأمني السياسي ، السلطة التشريعية الشكلية المنفذة لقرارات الجهة الأولى، مع ارتباط باقي السلطات الأخرى القضائية والإدارية والاقتصادية بشكل التنفيذ العمودي بعنوان عريض مفاده التبعية للمركز ، بينما ذهبت أوساط المعارضة السورية إلى البحث أولاً في التغيير الديمقراطي ولاحقاً بالتمسك بموضوعة جنيف (1) لعام 2012 م ، القاضية بتشكيل هيئة حكم انتقالي كاملة الصلاحيات تستهدف التغيير الكلي في بنية النظام ، وإقامة العدالة الانتقالية ونظام الحكم البرلماني ودولة المواطنة والقانون .

أن قيام الدولة اللامركزية في الوقت الراهن تشوبه عدة معوقات منها السيطرة المتنوعة على الجغرافيا السورية ومسألة تجارب الحكم المحلي التي سعت إلية أغلب جهات المعارضة والصراع محاولةً بذلك قيام كيانات لها داخل الدولة السورية ، وفي ذات السياق نرى جهات معينة حاولة اصدار تشريعات محلية وقوانين خاصة غير أن هذا الواقع مالبث أن هزم أمام قوات الجيش السوري على جبهات القتال ، هذا الواقع الذي مازال ينتظر حسماً عسكرياً في بعض المناطق يشكل عوائق فعلية بوجه الحكم اللامركزي يشمل كافة الارض السورية .وبناءً على هذه المعطيات نود مناقشة هذه المعوقات من خلال الحديث حول غياب اللامركزية المالية في (مبحث أول) ومن ثم نتناول بالبحث عدم الاستقرار السكاني والأمني في (مبحث ثانٍ)

المبحث الاول

غياب اللامركزية المالية

تعد اللامركزية المالية إحدى الأصناف الفرعية للامركزية بصورة عامة، إذ يقتضي هذا الصنف أن تخصص موازنة مالية مناسبة للوحدات المكونة للدولة اللامركزية بغرض الوصول إلى الأهداف المرسومة لها بموجب الدستور والقانون. غير أن الغالبية العظمي من تصنيفات اللامركزية من قبل الفقهاء والقانونيين والقضاة لم تعط أي اعتبار للامركزية المالية، والتي من دون تطبيقاتها لا يمكن للحكم للامركزي أن يقوم وينهض ، وفي هذا السياق لا بد من تخصيص موازنة مالية كافية لكل من الهيئات اللامركزية والمركزية المكونة للدولة من أجل النهوض بالأعباء والمهام الموكلة إليها بموجب الدستور والقانون، وفي أحدث تصنيف للامركزية قدمه البنك الدولي تم الإقرار باللامركزية المالية كونها أحد أنواع اللامركزية الإدارية.

إضافة إلى اللامركرية السياسية واللامركزية الإدارية ولامركزية المرفقيه، وعليه فقد تزايد الاهتمام باللامركزية المالية وآليات تطبيقها بما يتفق مع التنظيم الدستوري والقانوني للبلاد والآليات المتاحة، وإتباع اسلوب جمع وتوزيع وإنفاق الموارد المالية في الدولة على مختلف مستوياتها الحكومية والإدارية.

أن اللامركزية المالية في سورية لاترتقي إلى المستوى المطلوب الذي قد يدفع بعملية التنمية المحلية بالنهوض والبناء مالم تكن هناك إلية عمل مالية تمنح هيئات الحكم المحلي الاستقلال المالي والإداري علة الوجه المطلوب ، وهو تحقيق التنمية الشاملة من خلال السلطات المحلية .

ومن هنا نود أن نتناول بدايةً طبيعة اللامركزية المالية في(مطلب أول) ومن ثم نتناول نظام اللامركزية المالية في (مطلب ثانٍ)

المطلب الأول

طبيعة اللامركزية المالية

أن الخوض بموضوع اللامركزية المالية يستدعي منا أن نبين طبيعة هذه اللامركزية من خلال تعريفها ومحدداتها وخصائصها وذاتيتها عن كل الأنواع الأخرى من اللامركزية. ولا يمنع هذا البحث من أخذ عينه من أحدى البلدان التي عانت نزاع معين مشابه للنزاع الحاصل في سورية .

وفي هذا السياق سوف نتناول تحت هذا المطلب محددات اللامركزية المالية في (فرع أول) ومن ثم نتناول ميزات اللامركزية المالية، في (فرع ثانٍ)

الفرع الأول: محددات اللامركزية المالية

أن دراسة محددات اللامركزية المالية تستدعي منا أن نبحث دلالات اللامركزية المالية كمفاهيم وصولاً إلى عرض تجربة ميدانية كعينه مشابهه للوضع في سورية ، وعلى ذلك سوف نتناول بدايةً دلالات اللامركزية المالية في (اولاً) ومن ثم نتطرق للتجربة العراقية في اللامركزية المالية كبلد خارج من النزاع في ضوء تحولها إلى نظام الحكم اللامركزي في (ثانياً)

أولاً: دلالات اللامركزية المالية

قدم فقهاء القانون الإداري الكثير من الحلول والاقتراحات للحكم للامركزي ، ويرتكز معظمها حول التوزيع الوظيفي الإداري بين الحكومة الاتحادية والوحدات الإقليمية المكونة للدولة المتمتعة بالشخصية المعنوية والتي تتضمن توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مرفقيه مستقلة ، بحيث تكون هذه البيانات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، ولعل من أهم معاني اللامركزية المتفق عليها نسبياً هو "أنها تمثل عمليات نقل السلطة والأوامر داخل الكيان الواحد إلى كيانات أو هيئات منتخبة محلياً ". في حين يتمثل المعنى الاصطلاحي للامركزية المالية في تخصيص المزيد من سلطة تحصيل الإيرادات المحلية دون الوطنية في الاتحاد الفيدرالي(1). وتعني اللامركزية المالية كذلك" التشارك في

---

(1) رائول و آبيغيل أوستاين كاروس، ليندنباخر، تحرير: حوار عالمي حول الفيدرالية – حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية – وجهات نظرمقارنة الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية. كندا2007ص60

الإيرادات العامة بين كافة مستويات الحكومة، وإيجاد مالية ذاتية للحكومات الوطنية الفرعية"[1].

حيث تشمل اللامركزية المالية وسائل وآليات التعاون المالي في تقاسم الإيرادات العامة بين كافة مستويات الحكومة، والتفويض المالي في زيادة الإيرادات العامة وتخصيص النفقات والاستقلال المالي لحكومة الدولة أو الحكومة الإقليمية أو المحلية وفي تعريف للاستاذ عبد المطلب عبد المجيد للميزانية المالية للهيئات المحلية على أنها " وثيقة معتمدة تتضمن ترتيباً للإيرادات المقدرة والمصروفات المقدرة لفترة زمنية مقبلة تكون عادةً لمدة عام"[2] فالمقصود باللامركزية المالية ليس الميزانية بحد ذاتها أنما المقصود هو منح الهيئات المحلية صلاحيات مالية تمكنها من متابعة وتسيير عملية التنمية المحلية على الوجه الذي تقتضيه المصلحة المحلية للسكان كما تمثل اللامركزية المالية كونها " نوعا من نقل السلطات والقرارات في هذه الشؤون إلى الوحدات المحلية، مع مراعاة أن ثمة أمور سواء عديدة في التحصيل أو الإنفاق ذات طابع مركزي ويجب أن تؤخذ بعين الاعتبار وإعادة النظر في مدى جدواها ومن أجل تمييز اللامركزية المالية عن بقية التصنيفات الأخرى للامركزية، فإن هذا النوع من اللامركزية يهتم بصنع القرار الاقتصادي في إطار تطبيقات اللامركزية، حيث تتخذ قرارات القطاع العام في مستويات مختلفة من الحكومة نظراً لطبيعة الحكم المركزي . وتختلف الدول اللامركزية في اختباراتها بالنسبة لطبيعة اللامركزية المالية، وخاصة في كيفية توزيع وتقسيم الصلاحيات المالية بين المجالات المختلفة والترتيبات المالية المرتبطة بها ارتباطاً مباشراً.

وغالباً تكون الترتيبات المالية الإضافية الناتجة عن تلك الاختيارات عرضة للمراجعة الدورية للتكيف مع الظروف المتغيرة داخل البلاد وخارجها كما في كندا مثلاً ، أو نتيجة لتفسير مستويات الحكومة المختلفة[3]. إن جميع النفقات الحكومية توفر معيارا مهما لقياس نطاق المركزية أو اللامركزية المالية ،ومن ثم قياس درجة الاستقلال المالي لكل مستوى من مستويات الحكم[4].

---

(1) شابير شيماء مبادئ الحكم الحضري الفعال للامركزية القضايا والاتجاهات الناشئة ، بحث ألقي في المؤتمر الدولي حول اللامركزية تبادل الخبرات وإحراز التقدم المستدام في المناطق الحضرية في العراق 8-10ايار 2011عمان ص10

(2) عبد المطلب عبد المجيد ، اقتصاديات المالية العامة ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 2005 م ص 51

(3) رائول و آبيغيل أوستاين كاروس، ليندنباخر، تحرير: حوار عالمي حول الفيدرالية - حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية - وجهات نظرمقارنة الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية. كندا2007ص60

(4) رونالد ل واتس، الأنظمة ، غالي برهومة ،مها بسطامي ومها تكلا ، طبعة منتدى الاتحادات الفيدرالية كندا 2006ص 96

وبعتبر الاستقلال المالي للوحدات المكونة للدولة اللامركزية استقلالا نسبياً وليس استقلالاً مطلقاً وذلك لما يرد عليه من قيود عديدة منها ما يأتي:

1-عندما تقوم الوحدات المكونة للدولة الأمريكية بإعداد وتنظيم موازنتها المالية، فيجب عليها الالتزام بالقواعد الدستورية وعدم مخالفة المبادئ العامة التي قررتها التشريعات المركزية ،على اعتبار أن تلك الوحدات ما هي إلا تنظيم ذاتي ضمن الحدود القانونية والاقتصادية والسياسية للدولة، وفيما يخص فرض الرسوم الجمركية على دخول أو خروج البضائع التي تمر في حدود الوحدات المكونة للدولة اللامركزية، يتوجب عليها الامتناع عن فرضها أو الالتزام بتنظيم الدستور والقانون لهذا الاختصاص

2-فيما يخص فرض الضرائب يتوجب على الوحدات المكونة للدولة اللامركزية الامتناع عن فرضها أو الالتزام بتنظيم الدستور والقانون لهذا الاختصاص، والذي قد يشركها في إدارة وتحديد وتحصيل موارد الضرائب، أو قد يمنحها سلطة فرض رسوم وضرائب إقليمية أو خفضها أو منح إعفاءات إضافية، مع تخويلها حق إصدار تشريعات وأوامر لازمة لتحصيل الأموال العامة في حدود إقليم تلك الوحدات[1].

إن استقلال السلطات المحلية عن السلطة المركزية لا يقتصر على الناحية الإدارية فحسب، بل يشمل أيضاً الناحية المالية. إن تحقيق استقلال حقيقي للهيئات المحلية يستلزم أن تتوفر لها المصادر المالية الكافية، لذلك يمنحها قانون البلديات اللبناني بموجب المادة 86 منه، الحق بتحصيل رسوم متنوعة من المواطنين مباشرةً، منها ماتفرض على شاغلي الأبنية وتسمى بالرسوم على القيمة التأجيرية التي تختلف بين بلدية وأخرى بحسب الأصول التي ينص عليها القانون أو على أساس تخمينات الملاك وتقسط في حال شغورها، علماً بأن الدولة والمصالح المستقلة والبلديات تعفى بشكل كامل من الرسوم على القيميه التأجيرية، بينما لا تعفى الجمعيات الخيرية من هذه الرسوم الا جزئياً، ومن هذه الرسوم أيضاً ماتفرض لدى إعطاء رخص بناء بين منطقة واخرى بحسب موقعها الجغرافي.

فالغاية من فرض الرسوم البلدية وجبايتها، هو تحقيق حاجات المواطنين المتنوعة، غير أن

(1) محمد خالد هنوس ، محافظ مدينة درعا السورية ، مقابلة في مركز المحافظة بتاريخ 2020/3/22م

استيفاءها ليس مشروطاً بتأدية هذة الحاجات بصورة فعلية. ويملك المجلس البلدي سلطة استنسابية في تحديد قيمة الرسم على أن يتقيد بين حدوده القصوى والدنيا المعينة في القانون، ولا يجوز أن يكون هذا الرسم أقل من القيمة الواجب فرضها أو ان يكون مجحفاً بحق أحد المكلفين(1).

ويستتبع القول، أن حجم وطبيعة التحويلات سواء أكانت منحاً مشروطة أم غير مشروطة أم مخصصاً من الضرائب من أحد المستويات الحكومية إلى مستوى آخر يقدم مؤشرا لدرجة التبعية أو الاستقلال المالي التي تقوم من خلالها مستويات الحكومة بأداء مسؤولياتها، كما يعد إتاحة الاقتراض العام الوحدات المكونة للدولة مؤشراً آخر على درجة الاستقلال المالي شريطة ألا تكون حكوماتهم غارقة في الديون ،فالاستقلال المالي هو الركيزة لقيام استقلالية محلية.

ثانياً مقومات الاستقلال المالي

1–يُوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية لمجالس محلية منتخبة عن طريق الاقتراع المباشر(2):

2–الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك امر الاشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهم الدولة ، وهنا يجب أن يكون تحديد الاختصاص واضح لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة والتي قد تخلق مشكلة في تمويلها .

3–تمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلالية المحلية ، الذي يجب أن يصل إلى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية ، هذا من جهة ، ومن جهة ثانية فإنه من ملاحظة أن طبيعة ودرجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعتبر من أهم دعامات وجودها .

4–حرية تسير الشؤون المحلية الموكلة للمجالس المحلية يجب أن تكون مقننه دستورياً ، لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانات المتوفرة لديها .

ففي بعض الدول ذات نظام الحكم اللامركزي مثل النمسا والهند وماليزيا حددت دساتيرها الحكومة الاتحادية كجهة وحيدة لها صلاحية الاقتراض الأجنبي بينما تستطيع الوحدات المكونة

---

(1) ديمة غازي الحاوي، دور الإدارة في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان، مرجع سابق، ص 79.

(2) عبد المطلب عبد المجيد ، التمويل والتنمية المحلية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ،2001 م ص 49

للدولة في كندا الوصول إلى كل من الاقتراض المحلي والأجنبي بشكل كبير ومن دون عوائق، إن الشؤون المالية للدول والوحدات المكونة لها تتضمن جانبين رئيسيين: يتمثل الأول في عمليات تحصيل الموارد أو الإيرادات وتجميعها، في حين يتمثل الجانب الثاني في عمليات إنفاقها[1].

ويكون لكل من السلطة الاتحادية والسلطات الإقليمية والمحلية صلاحية اتخاذ القرارات الخاصة بالإيرادات والنفقات وبالتالي تكون جميع تلك السلطات خاضعة للمساءلة. وتتطلب عملية توزيع وتخويل الاختصاصات فيما بين الوحدات المكونة للدولة والسلطة الاتحادية تخصيصا مالياً كافياً يمكنها من أداء مهامها المحلية، ويمكن للمشرع أن يمنح السلطات الإقليمية والمحلية صلاحية استيفاء إيرادات مالية معينة، أو تحقيق عوائد مالية[2]. إن السعي نحو تطبيق اللامركزية المالية في الدول اللامركزية يتطلب إصلاحات جوهرية في السياسات المالية بشكل عام وفي مجال النفقات بشكل خاص، وكذلك إصلاح السياسات الضريبية وإصلاح سياسة الاقتراض بموافقة الحكومة المركزية وتشجيع سياسات الاستثمار كما في البرازيل والأرجنتين وغيرها من دول أمريكا الجنوبية.

كما يتطلب من الدول اللامركزية أيضاً وضع تدابير البنّاء القدرات وتنفيذ نظم المعلومات ووضع الميزانيات ، واعتماد الشفافية في الشؤون السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية، وهذه التدابير ليست فقط لإنجاح تطبيق اللامركزية المالية فيها وإنما الإنجاح تنفيذ البرامج والمشاريع الممولة عن طريق المساعدات المقدمة من قبل المجتمع الدولي للسلطات الإقليمية والمحلية ' ويتم الربط في بعض الأحيان ما بين اللامركزية المالية واللامركزية السياسية، فالدول ذات الدخل المرتفع هي الأكثر قدرة على اعتماد كل من اللامركزية المالية واللامركزية السياسية، بينما يكون هناك صعوبة في نقل المسؤوليات المالية للوحدات الإقليمية والمحلية في الدول ذات الناتج القومي الإجمالي المنخفض.

وعلى صعيد التجارب العالمية، يعاني الاتحاد الروسي من صراع صعب للتوفيق بين اللامركزية السياسية واللامركزية المالية، إذ إن عودة روسيا إلى شكل الدولة الموحدة أصبح غير ممكن تماما، لذا ستكون اللامركزية المالية مفيدة لتعزيز اللامركزية السياسية. فالسعي نحو تحقيق

---

(1) محمد أحمد علي عدوي ، اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية ، مؤسسة الاهرام الرقمي ، 2010 م http://www.digital.ahram.org.eg/ ص 34.

(2) محمد خالد هنوس ، محافظ مدينة درعا السورية ، مقابلة في مركز المحافظة بتاريخ 2020/3/22م

استقلال مالي أكبر للأقاليم من خلال تخصيص إيرادات قائمة على صيغة معينة لتحويلات المساواة ، والصناديق الفيدرالية المتعددة التي وضعت لتخصيص التحويلات المستهدفة للأقاليم، سيسهم في تعزيز التوجه نحو اللامركزية السياسية، كما أن اللامركزية المالية والحكم الذاتي لا يمكن أن يتعايشا من دون تحقيق استقلال للإيرادات كما لا يمكنها التعايش مع سلطة تنفيذية قوية شديدة المركزية في العاصمة تفوق قدرة الأقاليم على ممارسة أية صلاحيات حقيقية خاصة بها(1). وفي تجربة أخرى، يبين دستور إسبانيا لعام 1978 اللامركزية السياسية واللامركزية المالية وقد تم تشكيل ثلاثة مستويات حكومية، وبفعل الضغط الذي مارسته الأقاليم الرئيسية مثل الباسك وكتالونيا، تم إنشاء سبعة عشر مجتمعاً محلياً تتمتع بالحكم الذاتي أو ولاية ذات صلاحيات تشريعية وتنفيذية بين عامي1978 و1983، وقد طبقت إسبانيا اللامركزية بصورة تدريجية منذ عام 1978 بنجاح في مجالات الإنفاق وجمع الإيرادات، ولكن لم يتم استكمال مجالات المسؤولية المالية والمساواة المالية والعلاقات المالية المالية(2).

الفرع الثاني: ميزات اللامركزية المالية

أن تحديد ميزات اللامركزية المالية على الرغم من تنوع تطبيقاتها في الدول اللامركزية، من حيث أن تطبيقها يهدف إلى تحقيق المصلحة المادية بين المستويات الحكومية والإدارية، وأن لها تأثيرا فاعلا في إعداد وتنفيذ السياسات التنموية، إذ تتضمن تحديد إيرادات الوحدات المكونة للدولة وآلية تحويل الأموال لها من السلطة الاتحادية، وخضوعها لمختلف أنواع الرقابة المالية وفقا للدستور والقانون.

تتميز اللامركزية المالية على الرغم من تنوع تطبيقاتها في مختلف الدول اللامركزية . ولكي نكون أكثر وضوحاً في هذا الجانب سوف نتطرق بالبحث بدايةً حول خصائص اللامركزية المالية في (اولاً)ومن ثم نتناول محددات اللامركزية المالية في سورية (ثانياً)

(1) الكساندريوجين وجالينا أندسكايا، الفيدرالية الروسية عند مفترق طرق حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة. الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية مركز الدراسات الفيدرالية، كندا. 2007 ص33

(2) يواقيم سولي فيلانوفا، إسبانيا، إعادة تعريف المساواة المالية والعلاقات المالية . حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظرمقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، كندا 2007، ص 38.

أولاً خصائص اللامركزية المالية

أن خصائص اللامركزية المالية متعددة ومتنوعة ، وكي نتجنب الخلط بين هذه الخصائص سوف نعرض كل خاصية على حدا وفقاً لمايلي :

1-تهدف اللامركزية المالية إلى تحقيق المصلحة المادية بين المستويات الحكومية والإدارية

أدى التطور التقني والتكنولوجي وانتشار اقتصاديات التسوق إلى خلق ظروف اجتماعية – اقتصادية تساعد على دعم تطبيقات اللامركزية السياسية والإدارية، ومن هذه الظروف التشديد على العلاقات التعاقدية، والاعتراف بالطابع اللامركزي لاقتصاد السوق، وازدهار الأسواق على أسس التعددية والتنافس والتعاون بدلا من التجانس، الأمر الذي عزز الإدراك بأنه ليس من الضروري أن تكون العلاقة جيدة بين وحدات الدولة ومكوناتها الأخرى لكي ينفع بعضها الآخر وإنما المصلحة التي ستوجه بالضرورة لخدمة المواطن[1].

2-**تؤثر اللامركزية المالية على إعداد وتنفيذ السياسات التنموية.** تؤثر تطبيقات اللامركزية المالية بصورة طردية على إعداد وتنفيذ السياسات التنموية في الوحدات المكونة للدولة، خاصة عندما تمنح الوحدات المكونة للدولة صلاحيات تحديد الضرائب المحلية وجبايتها، وصلاحيات تجعل الإنفاق محلي . لذلك يكون من المستحب دعم السلطات الإقليمية والمحلية مالياً، فضلا عن دعمها قانونياً لمساعدتها في جباية رسوم وضرائب معينة لمصلحتها بهدف تحقيق لا مركزية إدارية – مالية ناجحة[2].

3-**تتضمن اللامركزية المالية تحديد إيرادات الوحدات المكونة للدولة، وتحويل الأموال لها من السلطة الاتحادية وفق الدستور والقانون** :إن من أهم المبادئ التي يتعين أخذها بعين الاعتبار عند تطبيق لامركزة مالية في الدولة اللامركزية هي[3]:

---

(1) رونالد ل، واتس، الأنظمة الفدرالية ، ترجمة غالي برهومة ، مها بسطامي ، مها تكلا ، طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية ، كندا 2006 م ص.7

(2) إيلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص 83،وص 169.

(3) ايلي معلوف ، الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية، المرجع السابق، ص 174-175.

أ–تحديد مصادر دخل الوحدات المكونة للدولة بعد دراسة أنواع الرسوم والضرائب والمداخيل التي يمكن أن تجبيها، وبقدر صلاحيات كل من السلطة الاتحادية والوحدات المكونة للدولة يتم تقسيم نسب الإنفاق وأنواع الرسوم والضرائب لكل منهما.

ب–إجراء تحويل أموال من السلطة الاتحادية إلى الوحدات المكونة للدولة بعد الفصل بين أموال كل منهما.

ج–يتعين أن يكون نظام رسوم الضرائب المحلية خالية من التعقيد لتسهيل عملية جبايتها.

د–أهمية اعتماد المعلوماتية وإنشاء الإدارة الإلكترونية .

و–يجب ألا تعيق آليات الرقابة المالية التي تفرضها السلطة الاتحادية على السلطات الإقليمية والمحلية تنفيذ المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بها.

4–تتضمن اللامركزية المالية خضوع الوحدات المكونة للدولة لمختلف أنواع الرقابة المالية وفق الدستور والقانون.

إذ تستهدف الرقابة المالية التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري، أي إنها تستهدف تحقيق الغايات المحاسبية والالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية، والمحافظة على الموارد والممتلكات والتحقق من الالتزام بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة في الأوجه المحددة قانونية وبما يخدم المصلحة العامة(1). وللرقابة المالية أهداف سياسية ومالية وإدارية وفق الأتي(2):

أ–**الهدف السياسي:** يتمثل في التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالميزانية، وهو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها وجباية الإيرادات بحسب الأنظمة واللوائح.

ب–الهدف المالي: يتمثل في التحقق من صحة الحسابات وسلامة التصرفات والإجراءات المالية وكشف الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات. كما يتمثل في مراقبة الأداء وفقا

---

(1) حمدي القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.ص 14-15.

(2) حمدي القبيلات الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، المرجع السابق، ص 129-130.

للأهداف الموضوعة ومراقبة الترشيد في الإنفاق.

ج–الهدف الإداري: يتمثل في التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة وتصحيح القرارات الإدارية، مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة.

إذا كانت اللامركزية الإدارية في توزيع للوظيفة الإدارية في الدولة ومن ثم تكون أعمال وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة إدارية، لذا يتعين أن تكون جهة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة إدارية أو تكون من اختصاص القضاء الإداري، وأن اللامركزية السياسية هي توزيع لوظيفة الحكم بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، ومن ثم تكون أعمال وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة تشريعية وتنفيذية وقضائية، لذا يتعين أن تكون جهة واحدة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة سياسية أو قضائية يتولاها القضاء الدستوري، أما اللامركزية المالية في توزيع الإيرادات العامة بين المستويات الحكومية والإدارية في الدولة وتخصيص نفقاتها، ومن ثم تكون أعمال وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة مالية وإدارية في حال تطبيقها في ظل اللامركزية الإدارية، لذا يتعين أن تكون جهة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة إدارية أو أن تكون من اختصاص القضاء الإداري، وتكون أعمالها وتصرفات هيئاتها ذات طبيعة تشريعية وتنفيذية في حالة تطبيقها في ظل اللامركزية السياسية، لذا يتعين أن تكون جهة رقابتها ومساءلتها ذات طبيعة إدارية أو قضائية أو دستورية.

ووفقا لما تقدم، يمكن تطبيق اللامركزية الإدارية في إطار الدولة الموحدة والدولة الاتحادية بأنواعها كافة، بينما يمكن تطبيق اللامركزية السياسية في إطار الدولة الاتحادية الفيدرالية، ويكون تطبيق اللامركزية المالية في ظل اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية وفي إطار الدولة الموحدة والدولة الاتحادية.

ثانياً : محددات تبني اللامركزية المالية في سورية

أن دراسة محددات تبني للامركزية المالية في سورية تحتاج دراسة هذه المحددات قبل حصول الحرب السورية وبعد وقوعها بشيء من التفصيل . وعلى ذلك سوف نعرض لهذين المرحلتين كلاً على حدا.

1-الإدارة المالية في سورية ما قبل عام 2011 : تخضع الإدارة المالية في سورية إلى العديد من النصوص التشريعية من أهمها القانون المالي للوحدات الإدارية رقم 1 لعام 1994 المعدل بالقانون /18/ لعام 2007 والقانون 35 الخاص بموازنات المحافظات السنوية وقانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 والقانون المالي الأساسي. وكان القانون المالي للوحدات الإدارية رقم (1) لعام 1994 المعمول به حتى بداية عام 2007 المصدر الرئيسي لتمويل الوحدات الإدارية إلا أن هذا القانون لم يعد قادرا على تلبية الاحتياجات المتزايدة للوحدات الإدارية، لأن الرسوم الواردة فيه أصبحت ذات مردود ضئيل، ولم تعد حصيلته كافية لتنفيذ المشاريع الخدمية التي تزداد وتتضاعف تكاليفها يوما بعد يوم نتيجة ارتفاع قيمة المواد والتجهيزات، وكان هناك أكثر من محاولة جادة لاستصدار قانون مالي جديد للوحدات الإدارية فأثمرت جهود الوزارة بصدور القانون رقم 18 لعام 2007 الذي ضم تعديلات هامة على القانون السابق والذي جاء كخطوة لتحقيق الاستقلالية المالية لهذه الوحدات وتأمين الموارد الذاتية الخاصة التي تساعد الوحدات المحلية في عدم اعتمادها على إعانات الحكومة المركزية، ويمكنها من تنفيذ خططها ومشاريعها الخدمية والاستثمارية، وقد وضعت هذه التعديلات وفق أسس تحقق :

أ-توزيع الرسوم توزيعاً عادلا ومتناسيا مع طاقات المكلفين

ب-ربط التكاليف بالخدمات المقدمة لتكريس مبدأ مشاركة المواطن في الفوائد التي يجنيها من تأدية الرسم الذي سيصرف حتماً على تحسين الخدمات المحلية ضمن التجمع السكاني .

ج-الأخذ بالصالح من التكاليف السابقة مع إدخال تعديلات عليها وإلغاء تكاليف بلدية لم تعد تتناسب مع المرحلة.

د-إضافة تكاليف جديدة يقتضيها نظام تمويل الوحدات المحلية، وفرض بدل خدمات لصالح هذه الوحدات. وقد توقع عدد من المختصين أن هذا القانون سيوفر لوحدات الإدارة المحلية أكبر قدر من حرية الحركة في اتجاه تنفيذ المشروعات المتفقة مع احتياجات المواطنين قدر المستطاع .

2-محددات اللامركزية المالية في سورية بعد حصول النزاع في سورية

إن تنظيم الجهاز الإداري للدولة أصبح يلقى اهتماما متزايداً وذلك بقصد زيادة فاعليته وكفاءته على نحو يمكنها من القيام بالمهام المنوطة بها، ولتزايد الأعباء على الدولة أصبح

الأسلوب المركزي الذي يحصر الصلاحيات في جهة واحدة، عاجزا عن مواجهة المتطلبات الملحة في المجتمع، فبدأ الميل إلى التخفيف من الأسلوب المركزي واللجوء للأسلوب اللامركزي في الإدارة الحكومية، والتنازل عن بعض سلطتها وصلاحياتها إلى هيئات منتخبة من قبل المجتمع في كل وحدة إدارية على حدة، لتبدأ هذه الهيئة بإدارة هذه المصالح بنفسها.

وبهذه النقلة النوعية للصلاحيات تكون قد انتقلنا بالديمقراطية من مجال النظرية إلى مجال الممارسة والتطبيق العملي لذلك فإن أسلوب الإدارة اللامركزية يعد أحد أهم وسائل تطبيق مبدأ الديمقراطية في المجتمع، إذ إنه يسمح بإدارة المجتمع لوحدته الإدارية وذلك من خلال الهيئات المحلية المنتخبة من قبلها، كما أن تمتع الإدارة اللامركزية بالشخصية الاعتبارية يقتضي الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة بها تمكنها من تنفيذ الاختصاصات المنوطة بها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق تملك الأموال الخاصة والعامة، وعدم إمكانية استعمال أموالها من قبل السلطة المركزية أو أي هيئة معنوية أخرى إلا بإذنها.

ومن البديهي القول إن الاستقلال الإداري للحكم اللامركزي يقتضي أن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إداراتهم بتمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات، ولذلك يعد التمويل اللامركزي ركناً من الأركان المهمة لنهوض الإدارة اللامركزية وقدرتها على تنفيذ الاختصاصات المنوطة بها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها كما يعتبر أيضا مؤشرا حقيقياً للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديدة وعنصراً أساسيا للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية. كما أنه يلعب دوراً هاماً في صنع السياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، مما يجعل منه محركاً لكل سياسة محلية تنموية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول كل المرافق وتنجز المشاريع التنموية، وتترجم من خلالها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس، ومن دراسة الأحكام المالية للمجالس المحلية بناءً على قانون الإدارة المحلية رقم 107 لعام 2011 والذي يمكن تطويره فيما بعد ليشكل الأساس في اللامركزية المالية في نظام حكم لا مركزي، فقد حدد هذا القانون الإيرادات والنفقات وقواعد إعداد الموازنة والعلاقات الناظمة بينهم وفق ما يلي

أ-مصادر التمويل: هناك مصدران للتمويل يتمثلان بالموارد الذاتية التي تشمل الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية أو المضافة إلى الضرائب والرسوم القومية، إضافة إلى المداخيل الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة. كذلك تمثل الموارد الخارجية النوع الثاني لمصادر التمويل وهي ناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة إلى البلديات الدعم ميزانياتها إضافة إلى القروض و الهبات والوصايا والتركات[1].

-النفقات: تجدد مجالات إنفاق الوحدة الإدارية في الأوجه التالية:

*النفقات الاستثمارية التي تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة في المشاريع العائدة لها وفق الأنظمة والقوانين الخاصة باستثمارات الأموال العامة

*نفقات الرواتب والأجور والتعويضات والنفقات الإدارية وما يماثلها والعائدة للمجالس والأجهزة التابعة لها

*نفقات تأمين الخدمات المحلية المختلفة ومشاريعها

* أقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية والفوائد المترتبة عليها.

*عجز المؤسسات والشركات التابعة لها والمشاريع ذات الحسابات المستقلة

* النفقات الأخرى التي تترتب عليها وفق القوانين والأنظمة النافذة

*وأما القواعد الناظمة للموازنة فقد جاء في المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 المتضمن القانون المالي الأساسي أن الموازنة العامة في الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي وذكر قانون الإدارة المحلية رقم 107 الصادر في عام 2011 في المادة 144: توضع لكل وحدة إدارية موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدة وفق الأسس المطبقة في وضع الموازنة العامة المنصوص عليها في القانون المالي الأساسي". وقد نص قانون موازنة المحافظات في المادة رقم 2: أنه يكون لكل محافظة موازنة سنوية لمشاريعها المحلية مستقلة عن موازنة المحافظة التي ترد في قانون الموازنة العامة للدولة. وتشمل موازنة المحافظة موازنة الوحدات الإدارية التابعة لها عدا

(1) محمد خالد هنوس ، محافظ مدينة درعا السورية ، مقابلة في مركز المحافظة بتاريخ 2020/3/22م

مدن مراكز المحافظات ويرتكز إعداد موازنات الوحدات الإدارية على تطبيق القواعد الفنية بخصوص تقدير الإيرادات والنفقات، وتعد مشاريع الموازنات وفق تبويب ينسجم مع أسم التبويب المبينة في القانون المالي الأساسي والأحكام الصادرة عنه، كما تعد الاقتراحات المتعلقة بالموازنات وفقا للخطة المالية العامة وللمبادئ والتعليمات التي ترد في قواعد إعداد الموازنة العامة، كما تطبق في إعداد مشاريع موازنات البلدات والبلديات المؤشرات التي تعطى من المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. وحسب المادة 145 من قانون موازنة المحافظات فإن موازنة المحافظة تشمل موازنات الوحدات الإدارية التابعة لها عدا مدن مراكز المحافظات، ويعد مشروع الموازنة لكل وحدة إدارية من قبل المكتب التنفيذي لهذه الوحدة بالتنسيق مع لجنة الموازنة في المجلس. كما تقر الموازنة من قبل المجلس وتصدق الموازنات على الوجه التالي:

*موازنة المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية وترسل نسخة منه إلى هيئة تخطيط الدولة للاطلاع

* موازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة من قبل الوزير

*موازنة الوحدات المحلية الأخرى من قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة. وللمجلس أن يفوض مكتبة التنفيذي بإجراء المناقلات في اعتمادات الموازنة وذلك ضمن سقوف وغايات معينة تحدد في قرار التفويض، ويخضع قرار المناقلة لتصديق الوزير، وتطبق في تنفيذ موازنات الوحدات الإدارية أحكام القانون المالي الأساسي المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة .

3-محددات نجاح اللامركزية المالية في سورية

ا-ضرورة إعطاء الحرية للوحدات المحلية في تأمين بعض المصادر المحلية الذاتية بغية قيامها بالاختصاصات المنوطة بها على أكمل وجه. فزيادة المصادر الذاتية لا يمكن أن تتحقق إلا باتباع قاعدة العمل المنتج لتلك الوحدات المحلية والاعتماد على الذات، وفي الحقيقة فإن الوحدات المحلية جميعها لم تطبيق قاعدة العمل المنتج لزيادة مواردها المحلية الذاتية .

ب-**من الضروري أن يكون هناك توزيع عادل للمؤسسات الاقتصادية بين الوحدات المحلية بمستوياتها كافة**، ولكن القليل من الوحدات المحلية ولا سيما مدن مراكز المحافظات لديها

الإمكانات التي تساعدها على استقطاب أعداد كبيرة من المؤسسات والنشاطات الاقتصادية الخاصة، بالإضافة إلى الكثير من المؤسسات والشركات الحكومية، وهذا كله يسهم في زيادة موارد تلك الوحدات المحلية الذاتية .

ج–في حين أن أكثر الوحدات المحلية تعاني من هذه المشكلة المتمثلة بالضعف في استقطاب مثل

هذه المؤسسات والشركات الاقتصادية، وبالتالي قلة مواردها الذاتية، مع ما سيخلفه ذلك من النمو السريع للمدن الكبيرة وانعكاس ذلك سلبا على تحقيق التوازن في النمو بين الوحدات المحلية، وبالتالي، **لا بد من إيجاد حل لهذه المشكلة عن طريق خلق أسلوب للتعاون بين الوحدات المحلية بغية تحقيق ذلك التوازن في التنمية لكل الوحدات المحلية**

د–إن الوحدات المحلية في سورية تعتمد بشكل رئيس على الإعانات التي تمنحها السلطة المركزية لها، ومن حق السلطة المركزية مراقبة عمليات إنفاق تلك الإعانات وهذا سيؤدي بدوره إلى عدم استقلالية الوحدات المحلية لأن ذلك سيهدد مبدأ الشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية، ولقد أكدت البيانات أن الوحدات المحلية وهيئاتها غير مستقلة إداريا لأنها غير مستقلة مالياً بسبب وجود رقابة شديدة، وأن نسبة الإعانات تشكل حوالي 60% من واردات الوحدات المحلية الإجمالية ولكن يشترط في إنفاق هذه الإعانات أن تنفق على المشاريع الإنتاجية أو الاستثمارية أو خدمات أخرى يحتاجها المجتمع.

المطلب الثاني

التنظيم التشريعي للإيرادات المالية

أن التنظيم التشريع للإيرادات المالية في سورية يقوم من خلال فرض الضرائب والرسوم واقتراض الأموال واستثمارها للموارد الطبيعية الموجودة في داخل حدودها الإقليمية، ومن ثم كيفية توزيع وإنفاق هذه الموارد المالية بين تلك المستويات الحكومية والإدارية وبناء على ذلك، سوف نتناول بيان السلطات الحكومية والإدارية المختصة بتجميع الإيرادات المالية وفي تخصيص إنفاقها وفق محورين يتناول المحور الأول الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي في (فرع أول) ومن ثم نتناول المحور الثاني السلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي في (فرع ثانٍ)

الفرع الأول: الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي

. يعد تخصيص الموارد المالية لنظام الحكم اللامركزي من الأمور الهامة وذلك للأسباب الأتية[1]: إن الموارد المالية سوف تمكن الحكومات أو الإدارات المحلية من أداء مهامها الدستورية والقانونية . بالإضافة إلى أن السلطات تعد فرض الضرائب والإنفاق أدوات هامة في ضبط الاقتصاد والتأثير عليه وتحدد معظم دساتير الدول التي تبنت نظام الحكم اللامركزي السلطات المختصة بجمع وإنفاق الإيرادات الخاصة بمستويات الحكم الاتحادية والإقليمية والمحلية وذلك لأهميتها الاقتصادية والسياسية، ولعل من أهم مصادر الإيرادات المالية هي الضرائب والرسوم واقتراض الأموال والموارد الطبيعية.

ولقد حرص المشرع السوري أن يكون فرض الضرائب والرسوم المحلية بقانون. وهذا ما أكدته صراحةً الفقرة د من الماجة 86 من قانون الإدارة المحلية لسنة 1971م، كما اتاح الفرصة أمام مجالس المحافظات في فرض رسوم محلية، وإضافة نسب على ضرائب ورسوم الدولة لصالح الوحدات الإدارية، وفي الاستفادة من القروض والسلف والتسهيلات الائتمانية، فضلاً عن أعانة الدولة المقررة في الموازنة العامة.

---

(1) رونالد ل، واتس، الأنظمة الفيدرالية، المرجع السابق، ص.55

أولاً :الضرائب والرسوم

إن تحديد الضرائب وغيرها من الإيرادات والجهة التي تقوم بجمعها والجهة التي تقوم بإنفاقها والمجالات التي يتم فيها ذلك الإنفاق، تعد من الاختصاصات المركزية الهامة بالنسبة للتقسيم الحقيقي للسلطات في نظام الحكم اللامركزي، حيث يمكنها أن تغير بشكل جوهري السلطات التشريعية لمستوى الحكومة، وغالباً تستخدم الحكومات المركزية سلطتها المالية القوية جدا للتأثير على حكومات الوحدات المكونة للدولة أو السيطرة عليها بأشكال مختلفة[1]. إن الضرائب وآلية الإنفاق تؤثر على كفاءة الاقتصاد وأدائه، إذ يمكن استخدامها من قبل الوحدات المكونة للدولة لمحاولة جذب الشركات والتجار وأصحاب رؤوس الأموال للإقامة والاستثمار داخل إقليمها، وعلى الرغم من أن بعض التنافس في مجال الضرائب والإنفاق قد يكون أمراً جيداً، إلا أنه قد يكون مكلفة أي ضامن حيث جذب الأنشطة الاقتصادية للمكان غير المناسب مما يؤدي إلى خسارة الإيرادات أو استخدامها بشكل غير جيد، كما يؤثر جمع الإيرادات والإنفاق من قبل الحكومات على إجمالي مستوى النشاط الاقتصادي[2].

إن الرسوم الجمركية والمنافع العامة وضرائب الشركات وضريبة الدخل على الأفراد وضرائب المبيعات والاستهلاك تشكل الموارد الضريبية الرئيسية في الدولة، وتكون الرسوم الجمركية والمنافع العامة في معظم الدول ذات نظام الحكم اللامركزي من اختصاص السلطة المركزة بهدف تمكينها من فرض رسوم جمركية داخلية فعالة وتحقيق وحدة اقتصادية للدولة. وفي بعض الدول يمكن أن تكون من الاختصاصات المشتركة أما ضريبة الدخل على الأفراد فإنها تكون أكثر ارتباطا بمكان الإقامة، لذا فهي من الاختصاصات المشتركة بين السلطات المركزية والإقليمية، على الرغم من أنها كانت في بعض الدول كالهند والنمسا من اختصاص السلطة المركزية. وكذلك بالنسبة إلى ضرائب المبيعات والاستهلاك في معظم الدول ذات الحكم اللامركزي من الاختصاصات المشتركة على الرغم من وجود بعض الاستثناءات[3].

---

(1) جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية ، ما هي الفدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم ؟. منتدى الاتحادات الفدرالية ووكالة التنمية الدولية الكندية ، كندا ،2007 ، ص 27.

(2) جورج اندرسون ، مقدمة عن الفدرالية ، المرجع السابق، ص27

(3) رونالد ل، واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سيق ذكره، ص 55-56

وبالرغم من اهمية الرسوم في الموازنة المالية للهيئات المحلية، ذكرت الباحثة ديمة الحاوي أن لبنان يواجه حالة شبة معدومة لناحية الرسوم البلدية مبينة عدة اسباب واقعية تتمثل ب[1]:

-غياب حس المسؤولية لدى المواطن الذي يمتنع عن دفع الرسوم البلدية المتوجبة بسبب جهلة لمدى أهمية السلطة المحلية في حياته.

-الركود الاقتصادي الذي ينعكس على قدرة المواطنين المالية حيث تضطر احياناً البلديات للوصول معهم إلى تسويات تراعي فيها قدرتهم المادية ولو كان ذلك على حساب مصلحتها الخاصة.

-غياب وسيلة فعالة يستطيع من خلالها المجلس البلدي إلزام المواطنين بدفع الضرائب والرسوم البلدية.

-انعدام المطالبة بدفع الرسوم من قبل البلدية مقابل أتساع النطاق العمراني، ما يؤدي إلى اهمال أو تجاهل هذا الأمر من قبل المواطنين.

-امتناع بعض الأشخاص عن دفع الرسوم البلدية كوسيلة لمحاسبة المجلس البلدي الذي يقوم بواجباتة الإنمائية تجاه المنطقة.

ومن التجارب التي يمكن تسليط الضوء عليها في هذا الصدد تجربة دولة جنوب إفريقيا التي أقر دستورها إنشاء صندوق الإيرادات الوطنية الذي تودع فيه جميع الأموال الواردة للحكومة الوطنية، عدا الأموال المستبعدة بموجب قانون برلماني، وبعد النصيب العادل لإقليم ما من الإيرادات المحصلة على المستوى الوطني عوائد مباشرة مستحقة على هذا الصندوق. كما أقر الدستور إنشاء صندوق للإيرادات الإقليمية في كل إقليم تودع فيه جميع الأموال الواردة إلى الحكومة الإقليمية، فيما عدا الأموال المستبعدة بموجب قانون برلماني، ويجوز سحب أموال من صندوق الإيرادات الإقليمية بموجب اعتماد بقانون إقليمي، أو كنفقة مباشرة مستحقة على صندوق الإيرادات الإقليمية إذا كان الدستور أو قانون إقليمي يقضي بها، وتعد الإيرادات المخصصة من خلال إقليم ما الحكومة محلية في ذلك الإقليم بمثابة نفقة مباشرة مستحقة على صندوق إيرادات

---

(1) ديمة غازي الحاوي، دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان، مرجع سابق، ص 81.

الإقليم، كما أجاز الدستور للتشريعات الوطنية أن تحدد إطارا يتم في حدوده جواز سحب أموال تمثل نفقة مباشرة مستحقة على أحد صناديق الإيرادات الإقليمية، ووجوب دفع إيرادات مخصصة خلال إقليم ما للحكم المحلي في ذلك الإقليم إلى البلديات في الإقليم[1]. ومن أجل الحصول على توصيات مالية وضريبية متخصصة في جنوب إفريقيا، أقر الدستور إنشاء مفوضية مستقلة للشؤون المالية والضريبية[2]. كما أجاز الدستور لأي مفوضية تشريعية إقليمية صلاحيات فرض ضرائب وجبايات ورسوم خلاف ضريبة الدخل أو الضريبية على القيمة المضافة، أو ضريبة عامة على المبيعات أو على العقارات أو رسوما جمركية، وكذلك فرض رسوم إضافية بفئة ثابتة على أية ضريبة أو رسم مفروض بموجب تشريع وطني خلاف تلك المفروضة على ضريبة دخل الشركات، أو ضريبة على القيمة المضافة أو على العقارات او رسوم جمركية. وقد وضع الدستور قيودا على تلك الصلاحية تجسدت بما يأتي:

1-عدم جواز ممارستها على نحو يضر جوهر السياسات الاقتصادية الوطنية أو الأنشطة الاقتصادية العابرة لحدود الأقاليم أو إمكانية تنقل السلع والخدمات والأموال والعمالة على المستوى الوطني .

2-عدم جواز سن تلك التشريعات إلا بعد دراسة ما تقدمه مفوضية الشؤون المالية والضريبية من توصيات .كما أجاز الدستور للبلديات أن تفرض رسوم على العقارات ورسوم إضافية على الأتعاب مقابل الخدمات المقدمة من جانب البلدية أو نيابة عنها، وضرائب ومقررات ورسوم أخرى مناسبة للحكم المحلي، أو فئة الحكم المحلي التي تندرج تحتها تلك البلدية، إذا كانت تلك الصلاحية مخولة بموجب تشريع وطني. وحظر الدستور على أية بلدية أن تفرض ضريبة على الدخل أو القيمة المضافة أو ضريبة عامة على المبيعات أو رسماً جمركياً. كما أن الدستور قد وضع قيود أ عديدة على ممارسة البلديات لتلك الصلاحيات تجسد أهمها فيما يأتي :

-عدم الإخلال الجوهري بالسياسات الاقتصادية الوطنية أو الأنشطة الاقتصادية العابرة الحدود الأقاليم أو إمكانية تنقل السلع والخدمات والأموال والعمالة على المستوى الوطني.

---

(1) المادة (230) من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996

(2) الفقرة (أ) من المادة (220) من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996.

– أن تنظم تلك الصلاحيات من خلال تشريع وطني .

–مراعاة المبادئ السليمة للنظام الضريبي والمهام التي تقوم بها البلدية وفاعلية وكفاءة تحصيل الضرائب والرسوم الضريبية والعدالة

–أخذ رأي الحكومة المحلية والنظر في توصيات المفوضية المالية .

كذلك تعد التجربة الألمانية من التجارب التي يمكن تسليط الضوء عليها في هذا المقام، كدولة أوروبية لها تجربة مميزة في عملية إعادة الاعمار على المستوى الدولي. وتتحدد أهم الضرائب في هذا البلد بشكل مشترك من قبل الحكومة الاتحادية والمقاطعات في المجلس الأعلى في البرلمان، ولا يحق للمقاطعات وضع قواعد الضرائب أو معدلاتها[1]. حيث أبقى القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر بتاريخ 23 أيار 1949 صلاحية التشريعات في مجال الجمارك والشؤون المالية الحكومية حصراً في يد الحكومة الاتحادية. إذ تتطلب القوانين الاتحادية بخصوص الضرائب موافقة المجلس الاتحادي عليها، كما منح القانون المقاطعات صلاحية سن القوانين في مجال الضرائب والأسلاك والنفقات المحلية ضمن الحدود، ما دامت هذه الضرائب لا تمثل نوعا مع الضرائب ليتم تنظيمها قانونية من خلال القوانين الاتحادية وينظم القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية مسألة توزيع العائدات الضريبية، بحيث يجعل ربع الشؤون المالية الجمركية وعائدات الضرائب يعود إلى الحكومة الاتحادية كضرائب الاستهلاك، وضريبة نقل البضائع على الشوارع وضرائب حركة رأس المال وضريبة التأمين وضريبة تبديل العملات، والضرائب التي ترفع لمرة واحدة على الثروات وضرائب التسوية التي تدفع بهدف تسوية الأعباء، والضرائب المكملة الضريبة الدخل والضرائب المرفوعة على المؤسسات[2].

ويخصص القانون الأساسي عائدات بعض الضرائب إلى المقاطعات الضريبة على الثروات وضريبة الإرث وضريبة المركبات وضرائب السير، طالما أنها لا تخص الاتحاد أو لا تخص الاتحاد والولايات معا[3]. كما تخصص عائدات الضرائب المتأتية من ضريبة الدخل ومن الضرائب

---

(1) لارس ب، فيلد، ويوجين فون هاجن، طرق إصلاح الفيدرالية المالية الالمانية. حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع منتدى الاتحادات التربية وزارة التربية مركز الدراسات الخيرية، كندا، 2007، ص 16

(2) الفقرة (1) من المادة (106) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

(3) الفقرة (2) من المادة (106) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

المرفوعة على المؤسسات، وضريبة المبيعات العامة للاتحاد والولايات معا (الضرائب المشتركة، طالما لا تتحول العائدات من ضريبة الدخل والعائدات من ضريبة المبيعات العامة إلى البلديات. ويتم تقاسم العائدات من ضريبة الدخل وضرائب المؤسسات مناصفة بين الاتحاد والولايات. ويتم تحديد نصيب كل من الاتحاد والولايات من عائدات ضريبة المبيعات العامة من خلال قانون اتحادي يتطلب موافقة المجلس الاتحادي عليه[1]. وأوجب القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية ضمان حق البلديات بأن تقوم بتنظيم جميع شؤونها الخاصة في مجتمعها المحلي على عاتق مسؤوليها بنفسها وفق القوانين النافذة. وكذلك يكون للروابط البلدية الحق في الإدارة الذاتية ضمن نطاق مهامها القانونية، ويشمل ضمان حق الإدارة الذاتية للقرى، إضافة إلى قواعد الإدارة المالية الذاتية، حيث تشمل هذه القواعد الحق بمصادر ضريبية مستحقة لها من خلال رسوم الضريبة المفروضة، بحيث تتناسب مع قوتها الاقتصادية[2]. وعلى الرغم من وصف الاتحاد الفيدرالي الألماني بالتعاوني إلا أنه من الناحية العملية تواجه مجالات التعاون بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات عدة عقبات أهمها يكمن في أن التفويضات الفيدرالية تقيد سلطة الإنفاق لدى المقاطعات الألمانية الستة عشر، كما أن المقاطعات تقوم بوضع "فيتو" يمنع صدور أي تشريع اتحادي في المجلس الأعلى بالبرلمان، يقيد من قدرة الحكومة الاتحادية من متابعة سياساتها العامة والسياسات الإصلاحية خاصة[3].

ثانياً :الدين العام والاقتراض والموارد الطبيعية

1-**الدين العام** : هناك مصادر أخرى لجمع الأموال من قبل السلطة المركزية والسلطات الإقليمية ألا وهو الدين العام في معظم الدول اللامركزية، فعلى الرغم من أن الدين الخارجي في بعض الدول كما في النمسا والهند وماليزيا يخضع بشكل كلي للسلطة الاتحادية، إلا أنه في دول أخرى مثل أستراليا يتم تنسيق الدين العام على المستويين الاتحادي والإقليمي عن طريق مجلس القروض، كما يمثل عمل الشركات والمشاريع العامة المدرة للأرباح مصدراً هاماً للدخل لكل من السلطة الاتحادية والسلطات الإقليمية. في حين لم يجز الدستور في جنوب إفريقيا للحكومة الوطنية

(1) الفقرة (3) من المادة (106) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

(2) الفقرة (2) من المادة (28) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

(3) لارس ب. فيلد، ويوجين فون هاجن. طرق إصلاح الفيدرالية المالية الألمانية، مرجع سبق ذكره، ص 15.

أو أية حكومة إقليمية أو بلدية أن تضمن قرضاً إلا إذا كان الضمان ملتزمة بجميع الشروط التي تحددها التشريعات الوطنية، وأوجب على كل حكومة أن تنشر تقرير سنوية عن الضمانات التي تم منحها.

2-**الاقتراض** : تعد حركة السيولة النقدية وتبادل السلع والخدمات بين الوحدات المكونة للدولة المركزية من الخصائص الواضحة ومؤشراً على درجة الاستقلال المالي النسبية. ويتم تعزيز استقلال الوحدات المكونة للدولة (المقاطعات، الولايات المحافظات عندما تتمكن من الوصول إلى سد حاجتها عن طريق الاقتراض، وهذا الاقتراض داخلي ضمن حدود الدولة وتختلف الدول في عملية حركة الأموال بين أراضيها، أما الاقتراض الخارجي أي من دول أخرى فيكون مقصورة على أعمال السيادة، أي إنه يقع ضمن صلاحيات الحكومات المركزية. وهذا ما حددته دساتير بعض الدول اللامركزية مثل النمسا والهند وماليزيا، أما في أستراليا فيوجد هناك مجلس يسمى مجلس القروض الذي تأسس بموجب الدستور وهو هيئة تنسيقيه لديها سلطة ملزمة لكل مستويات الحكومة وهي بهذا تختلف عن كندا التي تعطي الحق للولايات والمقاطعات بالاقتراض الدولي مباشرة.وفي الاتحاد الروسي تصرف قروض الدولة وفقا للإجراء الذي يحدده القانون الاتحادي وتقدم على أساس طوعي تماما[1]. ويمكن للولايات في الهند الاقتراض من الحكومة المركزية، كما يمكنها الاقتراض من السوق، ولكن في حال كانت الولاية مدينة للحكومة المركزة يجب أن توافق على استمرار الاقتراض[2].

وأكد القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية على حدود الاقتراض الذي يترتب عليه نفقات في السنوات المالية القادمة، ويتطلب تخويلاً بقانون اتحادي يكون على قدر نفقات محددة، ولا يجوز أن يتعدى حجم الواردات من القروض حجم النفقات المخصصة للاستثمارات الواردة في خطة الموازنة[3]. أما الولايات في ماليزيا فهي شديدة الاعتماد على المنح والقروض الفيدرالية، ولا يوجد لدى حكومات الولايات قلق من احتمال عجز مالي وشيك حيث توفر الحكومة الاتحادية

(1) الفقرة (4) من المادة (75) من دستور الاتحاد الروسي لعام 1993

(2) م، جوفيندا راو، الفيدرالية المالية في الهند: التحديات الناشئة، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة. الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية. كندا 2007، ص20

(3) المادة (115) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949

القروض بشكل ثابت لتمويل النقص[1]. ويفرض الدستور الماليزي قيودا كثيرة على حكومات الولايات فيما يتعلق بالاقتراض لتنفيذ المشروعات. ورغم ذلك فإن الدستور لا يمنع قيام الشركات التي تملكها الولاية من جمع الاعتمادات المالية عن طريق قروض البنوك وسندات الدين. وقد خاضت تلك الشركات مشاريع في مجال الرعاية الصحية ومنتجات السيارات والصناعة والمواصلات والعقارات والبناء والمؤسسات المالية والتكنولوجيا والطاقة والإعلام والاتصالات[2]. ويحظر دستور ماليزيا على الحكومة الاتحادية الاقتراض إلا بتخويل من قانون الاتحاد والولايات. ولا يخول قانون الولاية الاقتراض إلا من الاتحاد أو لفترة زمنية لا تتعدى الخمس سنوات من المصارف أو أي مصدر مالي آخر معتمد لهذه الغاية من قبل حكومة الاتحاد، على أن يخضع للشروط المحددة من قبل حكومة الاتحاد، كما لا يجوز تقديم أية ضمانات إلا وفق سلطة قانون الولاية، ولا تمنح هذه الضمانات إلا بموجب موافقة حكومة الاتحاد وحسب الشروط التي تضعها هذه الحكومة[3]. واشترط الدستور استشارة المجلس الحالي الوطني في مسائل تخصيص جميع أو بعض ما يصل من ضرائب ورسوم الاتحاد، ومتطلبات القرض السنوي للاتحاد ولولاية وممارسة الاتحاد والولايات، وتقديم القروض إلى أي من الولايات[4].

3-**الموارد الطبيعية** : إن تركز الموارد الطبيعية في بعض مناطق الدولة اللامركزية دون غيرها، أثارت خلافات بين السلطة الاتحادية والسلطات الإقليمية حول تحديد الجهة المختصة بفرض الضرائب وريع الامتيازات الخاصة بتلك الموارد، كما هو الحال في كندا ونيجيريا والبرازيل والعراق، إذ يؤدي ذلك إلى فوارق هائلة في ثروة الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية[5]. وفي الاتحاد الروسي أكد الدستور على أن الولاية الفضائية المشتركة للاتحاد الروسي تشمل إدارة الموارد الطبيعية[6]. وعلى الرغم من امتلاك المقاطعات في كندا الموارد الطبيعية داخل حدودها وحقها في

---

(1) سيف الأزهر روسلي، الفيدرالية المالية في ماليزيا التحديات والتوقعات، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 23-24.

(2) سيف الأزهر روسلي، الفيدرالية المالية في ماليزيا التحديات والتوقعات، مرجع سابق، ص 24-25

(3) المادة (111) من دستور ماليزيا لعام 1963.

(4) المادة (103) من دستور ماليزيا لعام 1963.

(5) رونالد ل، واتس، الأنظمة الفيدرالية. مرجع سبق ذكره، ص 56

(6) المادة (72) من دستور الاتحاد الروسي لعام 1933.

فرض الضريبة على استخدامها، إلا أن القانون الأساسي ألزم الحكومة الفيدرالية تقديم مدفوعات المساواة بحيث يكون لدى كل المقاطعات إيرادات كافية لتوفير مستويات متشابهة من الخدمات العامة بمستويات متشابهة من الضريبة[1]. وفي نيجيريا يتحكم المركز بالموارد الطبيعية للولايات وخاصة البترول الموجود في مناطق الأقليات، ويتم تقسيم الإيرادات بين مستويات الحكومة وفق مبدأ الاشتقاق الدستوري (مبالغ أكبر للولايات المنتجة) إذ تقدم الحكومة الفيدرالية (13%) من الإيرادات إلى الولاية مالكة الموارد الطبيعية، وفيما يخص نسب الإيرادات التي تجمعها الحكومة المركزية من إجمالي الإيرادات في الدولة اللامركزية، فقد بلغت في كل من كندا وسويسرا حوالي 45% من إجمالي الإيرادات، بينما تراوحت النسبة ما بين 60-75% من إجمالي الإيرادات في النمسا وأستراليا وبلجيكا والبرازيل والهند وألمانيا وإسبانيا، ووصلت النسبة إلى أكثر من 80% من إجمالي الإيرادات في الأرجنتين وماليزيا والمكسيك وجنوب إفريقيا وروسيا، وتصل النسبة إلى حوالي 97% من إجمالي الإيرادات في نيجيريا وحوالي 98% في فنزويلا.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بإنفاق الإيرادات المالية في نظام الحكم اللامركزي

يحدد الدستور الحالي للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية، سواء أكانت السلطة الاتحادية أم السلطات الإقليمية، كما يحدد المجالات التي تنفق فيها تلك الموارد المالية وحسب الصلاحيات المتاحة.

اولاً :الأساس القانوني للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية:

يكمن الأساس القانوني للسلطة المختصة بإنفاق الموارد المالية في دستور الدولة وقوانينها، ورغم ذلك لا بد من ملاحظة ما يأتي[2]:

-تمنح بعض الدساتير السلطات الإقليمية في الوحدات المكونة للدولة ذات نظام الحكم اللامركزي مسؤولية إنفاق الموارد المالية كما في سويسرا والنمسا وألمانيا والهند وماليزيا.

---

(1) روبن بودواي، كندا قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة. الجزء الرابع منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية مركز الدراسات الفيدرالية، كندا 2007، ص 10.

(2) رونالد ل واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 57

-اختلاف متطلبات الإنفاق في مختلف المجالات، فالإنفاق في قطاعات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية تكون كلفتها أعلى من غيرها.

-لم تكن سلطة الإنفاق من الناحية العملية في معظم الدول ذات نظام الحكم اللامركزي منسجمة بالضبط مع الصلاحيات القانونية والإدارية الممنوحة لها، بل كان ينظر لها عادة على أنها تملك سلطة إنفاق عامة.

ثانياً:سلطة ومجالات إنفاق الموارد المالية:

منح القانون الأساسي في كندا المقاطعات مسؤولية تشريعية حصريه في مجالات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية، ورغم ذلك فإن الحكومة الفيدرالية تشترك في توفير الخدمات الاجتماعية وتشجيع الفرص المتساوية لجميع الكنديين، وبذلك تكون الحكومة الفيدرالية قادرة على توفير وتخصيص الاعتمادات المالية للإنفاق في مجالات محددة في نطاق الصلاحيات الخاصة بالمقاطعات[1]. وقد أصدرت المحاكم الكندية قرارها بأن الإنفاق الفيدرالي ليس محصورة فقط بمجالات الإصلاحات التشريعية التي يحددها القانون الأساسي، وبالتالي فقد استعملت الحكومات الفيدرالية سلطتها الإنفاقية في تقديم منح لتدعيم برامج المقاطعات من أجل تشجيعها على اتباع الأولويات الفيدرالية، وقد اشتكت حكومات المقاطعات من أن هذا الاستعمال من جانب واحد يهدد حكمها الذاتي وصلاحياتها القانونية في مجالات يحددها الدستور بصورة مطلقة لحكومات المقاطعات

وتجدر الملاحظة أنه في الولايات المتحدة وكندا وأستراليا كان استعمال سلطات الإنفاق العام الفيدرالي منتشرة على نطاق واسع، ولا يحدد الدستور صراحة سلطة معينة للإنفاق العام، بينما منح دستورا الهند وماليزيا الحكومة الاتحادية صلاحيات تقديم المنح لحكومات الولايات لأي غرض كان[2]. وتسهم الحكومات الاتحادية في ألمانيا في إنجاز المهام المجتمعية العامة المشتركة المنوطة بالمقاطعات الألمانية في بناء مؤسسات التعليم العالي وتوسعتها بما في ذلك مستشفيات

(1) روبن بودواي، كندا: قضايا ناشئة في الفيدرالية واللامركزية. مرجع سبق ذكره، ص 12. كه رونالد ل، والمس. الأنظمة الفيدرالية. مرجع سبق ذكره، ص 12

(2) رونالد ل واتس، الأنظمة الفيدرالية، مرجع سبق ذكره، ص 58

الجامعات، وتحسين البنية الاقتصادية الإقليمية، إذ تتحمل الحكومة الاتحادية نصف التكاليف في كل ولاية . كما تسهم الحكومة الاتحادية في تحسين البنية الزراعية وحماية المناطق الساحلية، إذ تتحمل الحكومة الاتحادية نصف التكاليف في كل ولاية على الأقل[1]. ويمكن للحكومة الاتحادية والمقاطعات الألمانية أن تتفق في العمل بصورة مشتركة في ميادين الخطط التعليمية وفي تشجيع مؤسسات ومشاريع البحث العلمي، التي تتجاوز أهميتها الحدود الإقليمية، ويحدد الطرفان توزيع المساهمة في التكاليف[2]. ويوزع القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية النفقات التي تتحملها الحكومة المركزية والمقاطعات، كما يأتي[3].

-يتحمل كل من الحكومة المركزة والمقاطعات بشكل منفصل النفقات التي تترتب على ممارساتها لمهامها.

- إذا كانت المقاطعات تقوم بأعمال بناء على تكليف من الحكومة المركزية، فتتحمل الأخيرة النفقات المترتبة على ذلك

- يمكن للقوانين الاتحادية التي تقر منح الدفوعات المالية، والتي تقوم بها المقاطعات، أن تنص بأن هذه الدفوعات تقع جزئية أو كليا على عاتق الحكومة المركزية. إذا نص القانون على أن يتحمل الاتحاد نصف التكاليف فأكثر فتكون إدارتها بناء على تكليف من الحكومة الاتحادية. وإذا نص القانون على أن الولايات تتحمل ربع التكاليف فأكثر فيتطلب القانون موافقة المجلس الاتحادي عليه.

-يتحمل كل من الاتحاد والولايات النفقات المترتبة على ممارسة دوائرهما أعمالها الإدارية. وينظم قانون المسؤولية المالية في نيجيريا توزيع صلاحيات النفقات والإيرادات بين الوحدات المحلية لتفادي النتائج السلبية للعجز المالي، إذ يسمح القانون للحكومة بمراقبة العجز في المستويات الأدنى من الحكومة، كما يلزم القانون جميع مستويات الحكومة بتبني عملية تخطيط وتنفيذ وتقديم تقارير عن الموازنة تتصف بالفعالية والانضباط والتنسيق[4]. وأكد دستور جنوب

---

(1) الفقرة (أ) من المادة (91) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949.

(2) الفقرة (ب) من المادة (91) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية العام 1942.

(3) الفقرة (أ) من المادة (104) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949

(4) أكبان ها إيكبو، الفيدرالية المالية في نيجيريا: قضايا غير محسومة، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007، ص 29.

إفريقيا على التوزيع العادل للإيرادات المحصلة على المستوى الوطني بين الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية وتحديد النصيب العادل لكل إقليم من النصيب الإقليمي من تلك الإيرادات، مع الأخذ بعين الاعتبار كل من المصلحة الوطنية والاحتياجات الموضوعية للحكومة الوطنية ومصالحها، وضمان قدرة الأقاليم والبلديات على تقديم الخدمات الأساسية وأداء المهام الموكلة إليها، وتعزيز القدرة والكفاءة الضريبية للأقاليم والبلديات، وتلبية احتياجات الأقاليم والحكم المحلي والبلديات من النفقات التنموية وغيرها[1]. ويشير الواقع في جنوب إفريقيا إلى أن الإنفاق على الخدمات الاجتماعية بشكل حوالي 89% من إجمالي الإنفاق الإقليمي، إلا أن هذه الخدمات تقدم القليل من الإيرادات. وبالنظر إلى عدم قدرة المقاطعات على تجميع الإيرادات الكافية من الضرائب المخصصة لها، فقد أصبحت تعتمد بشدة على المنح أو التحويلات الحكومية التي تشكل (95%) من إجمالي الإيرادات التي يتم الاستفادة منها على المستوى الإقليمي[2]

وفيما يخص نسب الإنفاق المباشر للحكومة المركزية من إجمالي الإنفاق الحكومي في الدولة اللامركزية، فقد بلغت في كل من سويسرا وكندا وبلجيكا وألمانيا حوالي (30-40%) من إجمالي الإنفاق الحكومي، وهي نسبة قليلة تعكس أهمية مسؤوليات الوحدات المكونة للدولة في سويسرا وكندا وبلجيكا، ويعكس مسؤولية المقاطعات في ألمانيا عن تقديم العديد من البرامج التي قررتها الحكومة الفيدرالية، وتراوحت النسبة ما بين (45-60%) في الأرجنتين وإسبانيا وأستراليا والنمسا والبرازيل والهند والمكسيك ونيجيريا وروسيا وجنوب إفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية، بينما نجد النسبة قد بلغت حوالي 78% في فنزويلا، وبلغت حوالي 84% في ماليزيا[3].

ثالثاً :التنظيم التشريعي لتوازن الموارد المالية وتحويلاتها :

إن مسألة اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد المالية بين مختلف المستويات الحكومية والإدارية في الدولة تحدث بشكل عمودي عندما لا تتمكن الحكومة الاتحادية من مطابقة نفقاتها المالية، بينما يحتل التوازن أفقيا عندما لا تتمكن الوحدات المكونة للدولة اللامركزية من تقديم الخدمات لمواطنيها وتنفيذ مشروعاتها العامة بالموارد المالية المتاحة لها، ومن ثم تضطر إلى

---

(1) رينو مي موكاتي، جنوب إفريقيا الفيدرالية المالية في المرحلة الانتقالية، المرجع السابق ص 36.

(2) ينظر: المادة (214) من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996

(3) جورج أندرسون ،مقدمة عن الفيدرالية .مرجع سبق ذكره .ص31

تقديم طلب الإعانات والقروض من الحكومة الاتحادية، الأمر الذي يعرض استقلالها المالي للخطر، وعلى هذا الأساس، سوف نعالج المسألة من ناحية اختلال التوازن في الموارد والإيرادات المالية في الدول ذات نظام الحكم اللامركزي، ومن خلال التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة لهذه الدول تواجه الدول ذات نظام الحكم اللامركزي اختلال التوازن في الموارد والإيرادات المالية وتحتاج إلى تصحيح اختلال التوازن العمودي والأفقي في الموارد المالية، كونه أحد مصادر التوتر المستمر بين مختلف المستويات الحكومية والإدارية في الدولة خاصة في إعادة تحديد أدوارها من أجل الحفاظ على أهميتها بالنسبة للنظام العام. كما ينعكس ذلك الاختلال على عدم قدرتها في التوفيق بين وسائل الإيرادات واحتياجات الإنفاق في المستويات الأدنى من الحكومة، ولا تزال الفجوات المالية واستقلالية الإيرادات فيها مجالا للقلق في الدول المركزية التي تكون فيها مركزية الصلاحيات الضريبية أكبر مما يلزم لمواجهة النفقات اللامركزية بما فيها سلطة الإنفاق، ويؤدي إلى التأثير في سياساتها من خلال استخدام التحويلات المالية. كما في أستراليا وألمانيا والهند وماليزيا ونيجيريا وروسيا وإسبانيا وجنوب إفريقيا[1].

1-اختلال التوازن العمودي في الموارد المالية

يحدث اختلال التوازن العمودي عندما تعجز السلطة الاتحادية عن مطابقة مسؤوليات محددة بموجب الدستور، إذ أثبتت التجربة على أنه من الأفضل تخصيص سلطة فرض الضرائب الرئيسية للحكومة الاتحادية لأن هذه مرتبطة مع تنمية الوحدة الجمركية والوحدة الاقتصادية. في حين أن بعض مسؤوليات الإنفاق الأكثر كلفة كالتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية كانت تعد عادة من صلاحيات السلطات الإقليمية لضمان إدارة أفضل لها إذ يمكن الأخذ بعين الاعتبار بعض الظروف الإقليمية الخاصة، كما أن أهمية التغيرات الضريبية المختلفة وتكاليف الإنفاق ستكون متغيرة بمرور الزمن، لذلك يتطلب الأمر تصحيح حالة التوازن من فترة إلى أخرى[2].

2-اختلال التوازن الأفقي في الموارد المالية : يحدث اختلال التوازن الأفقي عندما تكون

---

(1) أنور شاه تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية ، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية .وجهات نظر مقارنة ،الجزء الرابع ،منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية كندا 2007، ص51-52

(2) رونالد ل واتس .الأنظمة الفيدرالية ، مرجع سبق ذكره ،ص59

قدرات العائدات لدى الوحدات المكونة للدولة اللامركزية مختلفة إلى حد يجعلها غير قادرة على أن تقدم الخدمات لمواطنها على المستوى نفسه، انطلاقا من مستويات ضريبية مقارنة، كما يحدث اختلال التوازن الأفقي أيضاً في جانب النفقات بسبب الاختلافات في احتياجات الإنفاق للوحدات المختلفة المكونة للدولة اللامركزية بسبب الاختلافات في الخصائص الاجتماعية والديمغرافية لسكانها مثل التوزع السكاني وظاهرة الانتقال إلى المدن والتكوين الاجتماعي وهيكل الاعمار وكلفة توفير الخدمات[1].

3-التحويلات المالية والاستقلال المالي للوحدات المكونة للدول ذات الحكم اللامركزي :إن تجمع الإيرادات المالية الأكثر لدى السلطات المركزية يجعل لها الوفرة المالية التي تستعملها في إجراء تحويلات مالية لوحدات الدولة التي هي بحاجة إليها للقيام بمسؤولياتها وتقديم الخدمات لمواطنها. وقد تكون تلك التحويلات المالية مشروطة أو غير مشروطة، ولكنها في كل الأحوال هي أحد مسارات التأثير المركزي على الوحدات اللامركزية واستغلالها. وتختلف ثروة الوحدات المكونة للدولة ومواردها المالية اختلافا كبيرا مما يؤثر على قدرتها على جباية إيرادات من مواردها الخاصة وتلجأ معظم الدول اللامركزية إلى صنع ترتيبات معينة للتعامل مع مثل هذه الفروق من خلال تحويلات مالية أكبر للوحدات المكونة للدولة الأفقر من غيرها[2].

إن الموازنات المالية المخصصة للوحدات المكونة للدولة اللامركزية قد لا تكفي لسد حاجاتها وتنفيذ مشروعاتها العامة من حيث الجودة والحجم، الأمر الذي قد يضطرها إلى طلب الإعانات والقروض من الحكومة المركزية، وقد تقرر تلك الحكومة من تلقاء نفسها تقديم تلك المنح والقروض أو الإعانات المالية للوحدات المكونة للدولة، وذلك لكي تتمكن من التدخل في شؤونها الداخلية ومن ثم يتقلص نطاق سلطاتها واستقلالها عملياً وواقعياً[3].

وبذلك يمكن اعتماد الحكومة المركزية على السياسة المالية للحد من اختصاص الولايات عن طريق منح المعونات المشروطة أو المعونات المخصصة لتمويل مشروع الولايات أو لسد العجز في خزانتها[4].

---

(1) رونالد ل واتس .الأنظمة الفيدرالية، المرجع السابق ص59-61.

(2) جورج أندرسون ،مقدمة عن الفيدرالية .مرجع سبق ذكره .ص32-33 .

(3) محمد هماوندي، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية :دراسة نظرية مقارنة ، المرجع السابق ، ص 133

(4) محمد هماوندي، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية، المرجع السابق .ص 210 .

وتنظم معظم الدول ذات الحكم اللامركزي آليات معينة لتحويلات مالية بين مستويات الحكم المختلفة. وبما أن السلطة الاتحادية تسيطر على مصادر الضرائب الأساسية، فقد أصبحت التحولات المالية غالبا ما تصدر منها نحو السلطات الإقليمية على شكل حصة من الضرائب أو منح كبيرة غير مشروطة أو منح مشروطة لأغراض محددة، وذلك بهدف إزالة اختلال التوازن العمودي، وفي الوقت نفسه بهدف إزالة اختلال التوازن الأفقي لمساعدة الوحدات الأكثر فقرا في الدولة ذات الحكم اللامركزي .

وتجدر الملاحظة، ان وسائل تمويل الهيئات المحلية في سورية رغم تعددها وتنوعها وشموليتها، بحيث تضمن من حيث المبدأ تأمين الامكانات المالية اللازمة، غير أن الواقع يبين لنا أن الهيئات المحلية في المحافظات السورية واجهت صعوبات مادية بسبب ضخامة الاعباء اللمقاة على كاهلها بالمقارنة مع الاعتمادات المتوفرة[1].

فقد تبين أيضاً عم كفاية الاعتمادات المخصصة في موازنات المحافظات والعمل الشعبي لتنفيذ المشروعات الحيوية والضرورية وصعوبة إيجاد موارد محلية تساعد المحافظات على القيام بمشروعات وخدمات لم تدرج في الخطة الخمسية، وذلك فضلاً عن عجز الأجهزة المحلية (امانات سر المحافظات وأجهزة: التخطيط–التربية–الصحة–المواصلات–الاشغال العامة–والثروة المائية–الشؤون الاجتماعية والعمل–الشؤون البلدية والقروية–الثقافة والارشاد القومي– التموين والتجارة الداخلية–الدفاع المدني) ولا سيما الرواتب والتعويضات وتأمين الاحتياجات الضرورية[2].

---

(1) عبدالله طلبة، مقرر الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 230.

(2) عبدالله طلبة، مقرر الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 231.

المبحث الثاني

عدم الاستقرار السكاني والأمني

أن الحرب التي ضربت البلاد السورية منذ أكثر من تسع سنوات إدات بالتأكيد وقوع خسائر كبير في سورية ، اطاحت بالعديد من مقومات الدولة السورية ، لا سيما الاقتصاد الذي عانى بالإضافة إلى استنزافه ضمن حلقة الدفاع عن الوطن ، كان هناك حصار دولي واسع على الجمهورية العربية السورية نتيجة مواقفها ومواجهتها للأرهاب المصطنع أعداء الأمة العربية والإسلامية .

أن هذه المواجهة المواجه دفعت بالطابور الخامس إلى بث سمومه داخل موجات الحراك الشعبي الأمر الذي ادى إلى ظهور مظاهر مسلحة اجتاحت البلاد ، وادى هذا الاجتياح إلى انسحاب للحكومة السورية نتيجة موجة الضغظ العالمي المسلح الذي تفشى في مناطق واسعة من سورية .

بعد حصول هذه المظاهر واطالة الأمد لسنوات ، عمدت الجهات المسيطرة إلى إدارة شؤونها بنفسها ، الأمر الذي شكل نماذج حكم محلية شملت مناطق عديدة من سورية . وأصبحت هذه الإدارة المحلية تختلف من منطقة إلى أخرى . ومن هنا سوف نتناول بدايةً الصعوبات التي تواجة عملية التنمية المحلية في سورية في (مطلب أول)ومن ثم نتناول واقع الإدارة المحلية في في سورية أثناء الأزمة الحالية في (مطلب ثانٍ)

المطلب الأول

صعوبات تواجه عملية التنمية المحلية في سورية

أن التنمية المحلية والمستدامة لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال التعاوون والتضامن بين الحكومة وأفراد المجتمع لتحقيق التنمية بهدف تحسين كافة الاوضاع الاجتماعية والاقتصادية ، وأيضاً الثقافية في المجتمع .

لذلك نجد أن هناك تفاوت في القدرة على تحقيق التنمية فالدول المتقدمة أصبحت على ماهي عليه بفضل تحقيقها للتنمية على أفضل وجه ، بينما في الدول النامية لا يزال هناك معوقات تحد من وصولها إلى تحقيق التنمية المرجوة ، مما جعلها من الدول المتأخرة في الكثير من المجالات ، وبما أننا نتناول بالبحث الصعوبات التي تعترض عملية التنمية المحلية في الجمهورية العربية السورية نرى من الضرورة أن نتناول الصعوبات الحالية التي تشكل خللاً واضحاً لاستمرار النزاع .

ومن هنا سوف نتناول الازمة الراهنة وجدلية اللامركزية الإدارية كمعوق بوجه الاستقرار في سورية في (فرع أول) ومن ثم نتناول تحديات نجاح عملية التنمية المحلية في سورية في (فرع ثانٍ)

الفرع الأول: الأزمة الرهنه وجدلية للامركزية

أن الخوض في غمار الازمة الراهنة في سورية ومعرفة أثرها على عملية التنمية المحلية يتطلب منا بدايةً التطرق إلى أثر الازمة السورية على عملية التنمية في (اولاً) والتطرق بالبحث حول ضياع عملية التنمية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية في (ثانياً) وعدم الاخذ الفعلي بالحكم اللامركزي في سورية في (ثالثاً)

أولاً : اثر الازمة الراهنة على عملية التنمية المحلية

إن البحث في العلاقة بين اللامركزية والتنمية المحلية في الدول التي تعاني نزاعات أو حتى الخارجة من النزاع لا يؤكد وجود علاقات مسببية واضحة ومباشرة بين تحقيق معدلات تنمية كافية وبين تبني اللامركزية. فاللامركزية لا تبدو سببا مباشرا للتنمية المحلية في هذه الدول وليست نتيجة حتمية لها.

ذلك أن الاتجاه الطبيعي أو السببي بين اللامركزية من ناحية، والتنمية المحلية من ناحية أخرى، قد لا يكون قضية متفق عليها في أدبيات التنمية المحلية ، وعلى الرغم من أن أغلب الدراسات الرائجة حول علاقة التنمية المحلية باللامركزية تذهب في اتجاه تأكيد ارتباطهما وتلازمهما الجدلي، إلا أن هذا الارتباط ليس دائما بالبداهة التي يتم تصورها ، فهو وإن كان يتحقق في سياقات مجتمعية وشروط معينة سياسية واقتصادية وفكرية، فإنه قد لا يتحقق في جوانب أخرى . وإن كان الارتباط مباشرة ويتجلى ضمن مهل زمنية قصيرة في أوضاع معينة ، فقد يكون غير مباشر ويشغل حيزاً زمنياً طويلا في أوضاع أخرى غير مستقرة أو متقلبة، لدرجة قد يصعب معها تحديد الترابط السببى بينهما. لذلك ، فإن النقاش حول العلاقات الكامنة بينهما لا يمكن أن يحسم بصفة نهائية ، فهذه العلاقات تسير في اتجاه تلازمهما بالنسبة إلى بعضها وانفصالهما أو ارتباطهما الضعيف بالنسبة إلى بعضها الآخر[1].

أن هذه المعطيات إذا دلت على شيء فهي تدل على إن هناك دولا عديدة تبنت نظام الحكم اللامركزي بعد خروجها من النزاعات دون أن تحقق معدلات تنمية اقتصادية واجتماعية مقبولة خاصةً إذا كانت هذه الدول من بلدان العالم الثالث، لكن بالمقابل نجد دولا عدة حققت تنمية اقتصادية مهمة في ظل نظام الحكم اللامركزي . الأمر الذي يستلزم إضفاء النسبية في استصدار الأحكام على حالات معينة وتعميمها على الكل[2]. لكن هناك ميل لدى المنظومة الدولية يتجه نحو تبني اللامركزية في الدول الخارجة من النزاع بوصفها علاجاً لهذه الدول لوقف النزاع. ويتجسد هذا الميل بوجود اهتمام كبير ومتزايد من قبل وكالات التنمية الدولية بتطبيق اللامركزية والحكم المحلي في هذه الدول. ويكمن أحد توقعاتها المستقبلية الطموحة من وراء ذلك في تحقيق هذه للتنمية الاقتصادية. من خلال دور الحكومات المحلية في إعادة توزيع الموارد المحلية وقدرتها على تعبئة هذه الموارد . إلى جانب ذلك يمكن أن يؤدي تبني اللامركزية إلى نزع فتيل النزاع في هذه الدول من خلال دور الحكومات المحلية في :

1-تحسين الخدمات العامة .

---

(1) عبد السلام محمد الهيمد ، رئيس بلدية مدينة الصنمين في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/3/10 م

(2) عيسى عوفان ، رئيس بلدية مدينة ازرع في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/2/25 م

2–التعرف بشكل أفضل على المشكلات المحلية التي تعزز النزاع.

3–تسهيل مشاركة الأقليات وتقاسمها للسلطة المحلية .

4–اتاحة المجال لإعادة بناء الدولة من القاعدة إلى القمة .

وبالتالي فإن مسؤولية وحدات الحكم المحلي بعد انتهاء النزاع يجب ألا تقتصر على التركيز فقط على تقديم الخدمات العامة للسكان بفعالية المجتمعات التي تخدمها . بل لابد لها من تحمل مسؤولياتها كذلك في توفير وسائل للسكان للمشاركة في إعادة بناء النسيج الاقتصادي والسياسي والاجتماعي في البلد بعد انتهاء النزاع.

ثانياً : ضياع التنمية المحلية في سورية بين المركزية واللامركزية

عانت سورية خلال السنوات التي سبقت اندلاع الانتفاضة الشعبية التي تحولت إلى حرب بين أطراف عديدة . من وجود إشكالية حقيقية في برامج التنمية المحلية .بعد أن فشلت الكثير من هذه البرامج نتيجة غياب الإطار السياسي والتخطيط العلمي لعملية التنمية .وانتشار الفساد المالي والإداري بمعظم مفاصل الحياة داخل الدولة والمجتمع .إضافة إلى عدم جدية السياسات والإجراءات التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة للحد من التفاوت التنموي بين المحافظات السورية .وأدى ذلك إلى تراكم وتزايد التحديات التنموية دون وجود الية فعالة لمعالجة عميقة تمكن المجتمع السوري من النهوض بأوضاعه الاقتصادية والاجتماعية والمؤسساتية بما يرقى لطموحاته وأولوياته. كما أدى كل ذلك إلى حدوث اختلالات تنموية كبرى ادت إلى تراجع الوضع التنموي النسبي لسورية بالمقارنة مع الدول النامية ، وازدياد عجز الاقتصاد الوطني عن حمل الأعباء الاجتماعية التنموية.

وكان من أبرز مظاهر الاختلال التنموي بين المحافظات السورية وجود خلل كبير في العلاقة بين النمو السكاني والحيز الجغرافي حيث تركز 60% من السكان على مساحة 13% من مساحة سورية .إلى جانب ضيق أو انحسار الأراضي الزراعية وتراجع حصة الفرد منها .وازدياد الهجرة من الأرياف إلى المدن نتيجة عوامل عدة في مقدمتها ضعف مستوى أو انعدام الخدمات والبنية التحتية ومحدودية أو انعدام الاستثمارات في الأرياف وخلال الحرب بسبب النزاعات المسلحة التي حصلت في العديد من الارياف في مختلف الجغرافيا السورية. وتركزت بالمقابل

معظم الاستثمارات الجديدة ولأنشطة الاقتصادية في المدن الكبيرة كمدينتي دمشق وحلب(حلب قبل تضررها في الآونة الأخيرة)، مما خلق ضغطاً كبيراً على هذه المدن غير المستعدة وغير المؤهلة لاستقبالهم واستيعابهم. وزاد من نسبة النمو التجمعات العشوائية المكتظة بالسكان على أطراف هذه المدن والتي بلغت نسبة سكانها ما يقارب 20% من إجمالي عدد سكان القطر السوري .

أن هذا الوضع أدى إلى تدهور كبير في الخدمات العامة والبنية التحتية وتراجع خدمات النقل والخدمات الاجتماعية المختلفة ومن جانب آخر لعب التوزيع غير المتوازن للاستثمارات بين المحافظات السورية دوراً كبيرا في إحداث التفاوت التنموي الكبير بينها ، ويظهر هذا التوزيع في الاستثمارات الخاصة أكثر منه في الاستثمارات الحكومية[1]. وكان من مفاعيل ذلك أيضا اتساع ظاهرة الفقر وانتشارة بنسب متفاوتة ضخمة بين الريف والمدينة نتيجة التمييز في عملية التنمية.

وإذا أخذنا توزع المشاريع المشمولة بقوانين الاستثمار على المحافظات السورية خلال الفترة 2006 – 2010 كنموذج لهذا التوزع : لوجدنا أن أغلب هذه المشاريع تتركز في محافظات دمشق وريف دمشق وحلب وحمص وحماه، حيث بلغت نسبة المشاريع الشاملة في هذه المحافظات 59.4% من إجمالى عدد المشاريع البالغ 1421 مشروعاً [2].

وكان من نتائج هذا التوزيع أن تركيز النسبة الأكبر من فقراء الحضر والريف في المنطقة الشمالية الشرقية وفي المنطقة الجنوبية. وإلى جانب ذلك، شهدت معدلات البطالة أعلى نسبها في محافظات المنطقة الشرقية والجنوبية، مما أدى إلى هجرات داخلية كبيرة من هذه المحافظات.

غير أن هذه الظاهرة المنتشرة وطول أمدها عبر العديد من العقود التي سبقت اندلاع النزاع في معظم المحافظات السورية – كما في المنطقة الشمالية الشرقية والمنطقة الجنوبية – لا يعكس تفاوت تنموياً فحسب؛ بقدر ما يعكس ضألة الجهود المبذولة من قبل الحكومة المركزية في الدفع باتجاه تحقيق التنمية المحلية المتوازنة بين المحافظات وتحقيق العدالة الاجتماعية للمواطنين،

ويمكن إرجاع الإخفاقات على مستوى التنمية المحلية إلى الأسباب التالية:

---

(1) رسلان خضور .إخفاقات التنمية الإقليمية في سورية .ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثالثة والعشرين حول " الاقتصاد السوري ....وأفاق المستقبل"2010/05/01..2010/05/25..جمعية العلوم الاقتصادية السورية .دمشق

(2) التقرير السنوي الخامس للاستثمار لعام 2010 هيئة الاستثمار السورية .ص 322

1- غياب الرؤية التنموية على مستوى اتخاذ القرار الوطني، وعدم وجود سياسة حكومية واضحة المعالم بخصوص التنمية المحلية للمحافظات.

2- في عدم جدية وفاعلية ما يسمى "التخطيط للتنمية المحلية" من قبل هيئات الحكومة المركزية

المعنية بذلك[1].

3- تركز سلطة القرار التنموي في أيدي الحكومة المركزية في العاصمة دمشق وعدم منح الإدارات المحلية دورا كافيا في هذه السلطة.

4- عدم وجود آلية واضحة في توزيع الاعتمادات الاستثمارية في الموازنة العامة للدولة على المحافظات، وبالتالي سوء توزيع الاستثمارات بينها.

5- اعتماد السياسات التنموية على توفير أسباب ضمان الاحتياجات الأساسية أكثر من اعتمادها

على تحقيق النتائج (مؤشرات التمكين) وعلى توسيع المشاركة المجتمعية في عملية التنمية النوعية والانتفاع من ثمارها[2].

6- عدم إتاحة الفرصة للمجتمعات المحلية لتنمية مناطقها وعدم أخذها أحيانا زمام المبادرة للقيام بذلك[3].

7- افتقار سياسات توزيع عوائد التنمية بين المحافظات للعدالة، وعدم قدرتها على انتشال شرائح واسعة من دائرة الفقر.

8- التفاوت في نوعية ومستوى الخدمات الأساسية بين المحافظات، نتيجة التمايز بينها في مستوى الاستثمار الحكومي والخاص في البنية التحتية.

---

(1) عيسى عوفان ، رئيس بلدية مدينة ازرع في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، مرجع سابق

(2) برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا .الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات سوريا ما بعد النزاع .اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا –الإسكوا . ص 7

(3) عيسى عوفان ، رئيس بلدية مدينة ازرع في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ،مرجع سابق.

9- تتطلب عملية التنمية المحلية استقراراً في السياسات والتوجهات الاقتصادية والتنموية عبر فترة زمنية كافية، لتحقيق التغيرات المطلوبة، وهذا لم يتحقق في سورية التي تعرضت منذ استقلالها إلى تغيرات سريعة تسببت في هذا الصدد [1].

10- ضعف معدل النمو الاقتصادي بشكل عام على المدى المتوسط والطويل الأجل، واتسامه بعدم القدرة على توسيع المشاركة الشعبية في إنتاج وتحقيق التنمية المحلية.

وبنظرة أقرب إلى الأداء الحكومي في الجانب التنموي، فقد فشلت المؤسسات السياسية في سورية في تلبية الحاجة إلى عملية تنموية تضمينية تشاركيه ، كما أنها أخفقت في إيجاد نظام صارم للمساءلة بغية التصدي بشكل فعال للفقر والتفاوت الاجتماعي.

واتسم الأداء الحكومي بقلة الفاعلية، وضعف آليات المساءلة والتنسيق في بعض القطاعات، ويظهر ذلك في نوعية الخدمات العامة، وغياب الرقابة على أداء الحكومة بفاعليه[2]. كما قلل ضعف اللامركزية على المستوى المحلي والإقليمي من فرص الأفراد في المشاركة في عملية التنمية[3].

إلى جانب ذلك، فقد أدت الإصلاحات المجتزأة التي قامت بها الحكومة المركزية والتي لم تحاكي جوهر التحديات التنموية في سورية، إلى إحباط في توقعات الأفراد والجماعات المحلية. وزاد هذا الأمر من الشعور بعدم العدالة والإقصاء، وفاقم ذلك طبيعة المؤسسات السياسية غير الديمقراطية التي لا توفر فرص المشاركة عبر الاقنية المؤسساتية، وغياب مؤسسات المجتمع المدني القادر عن التعبير عن مصالح الجمهور والضغط على صناع القرار لتحقيقها.

أما لجهة التخطيط التنموي للحكومة، فقد ركز هذا التخطيط تقليدياً على تعميم الخدمات الاجتماعية من خلال الاستثمار في الانتشار الأفقي لمكوناتها ، مع افتقاره إلى أهداف محددة

---

(1) نبيل مرزوق .معوقات التنمية في سورية .ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرين حول" التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية "2011/1/25..2011/06/28 . جمعية العلوم الاقتصادية السورية. دمشق ورقة بحثية ص 28 وما يليها

(2) أظهر التقرير الوطني للتنافسية 2010 أن سورية تعاني من عدة نقاط ضعف في الإدارة العامة والحكم الرشيد ومن ضمن ذلك هدر الأموال العامة .والإجراءات القضائية والتشريعية معقدة. وضعف مساءلة الحكومة وإدارتها للموارد العامة وغياب السياسات العامة والشفافة

(3) ربيع نصر وزكي محشي .دور العوامل الاقتصادية في الحراك السياسي .مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية .عدد خاص. اقتصاديات الربيع العربي المجلة رقم 15 العدد 1.يناير 2013م ص53

يمكن قياسها، في الوقت ذاته، تبنت خطط التنمية سياسات اجتماعية خاصة بدعم قطاعات التعليم والصحة وسبل المعيشة؛ مما أفضى إلى حدوث تطور في المؤشرات الكمية لهذه القطاعات مع تراجع كبير في جودتها لأنه حصل بمعزل عن صياغة نموذج تنموي متكامل.

كما افتقر التخطيط إلى أهداف اجتماعية واضحة يمكن قياسها وتحديدها زمنياً. ولم يول التخطيط التقليدي موضوع الفقر والحماية الاجتماعية الاهتمام الذي يستحقه؛ ففي حين تضمنت الخطة التنموية في سورية العديد من برامج ومشاريع استهداف الفقر، إلا أنها لم تنفذ في معظمها أو أنها لم تحقق نجاحا يذكر[1] فضلاً على ذلك أن السياسات الاجتماعية قد صيغت صياغة تفتقر إلى نظرة شمولية تنطلق من إدراك التكامل بينها بمعزل عن تكاملها مع السياسات الاقتصادية[2].

إن الحكم على السياسات الاجتماعية والاقتصادية في سورية يحتمل عدة أوجه، فالأداء التنموي حافظ على تنمية ذات" توازن عند الحد الادني "، مترافقاً مع مؤسسات غير كفؤه يسودها الاختناق. وقد كسر هذا التوازن التنموي عند حده الادنى متأثراً بعاملين رئيسين:

الأول هو السياسات التحريرية، خلال العقدين السابقين للنزاع في سورية ، والذي قلص من دور الدولة في مجال الخدمات الاجتماعية والدعم والاستثمار التنموي والتوظيف دون خلق بدائل مناسبة.

العامل الثاني : تمثل في تطور وعي الناس وتوقعاتهم إزاء حقوقهم ومستقبلهم، وخاصة بالنسبة للأجيال الشابة المتعلمة، والتراجع النسبي للوضع التنموي في سورية مقارنة بالدول النامية الناجحة.

وعلى الصعيد الحضري نلاحظ أن سكان الحضر في العالم في تزايد مستمر ، حيث كانت نسبة الحضر خلال نصف القرن الماضي 1950 من إجمالي سكان العالم نحو 29%ووصلت خلال بداية القرن العشرين حوالي 47% ومن المتوقع أن تصل قرابة 61% بحلول 2030 م[3].

---

(1) ربيع نصر وزكي محشي .دور العوامل الاقتصادية في الحراك السياسي .مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية .عدد خاص. اقتصاديات الربيع العربي المجلة رقم 15 العدد 1.يناير 2013م ص56

(2) برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا .الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات سوريا ما بعد النزاع .مرجع سبق ص 22

(3) منال عباس البطران ، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة، المجلد الثاني، الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت ص 511

والقول يستتبع إن الأزمة بجوهرها تستند إلى مشكلة في توزيع الحقوق وتهميش شرائح كبيرة من المجتمع وحرمانها من الإسهام بفاعلية في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا يمكن للسياسات الاقتصادية والاجتماعية وحدها أن تشكل علاج حقيقياً وفعالاً للاختلالات التنموية المتراكمة.

ثالثاً : عدم الأخذ الفعلي بالحكم اللامركزي في سورية

رغم الجدل المثار بين داعمي اللامركزية والمشككين بها في الدول الخارجة من النزاعات، تبقى عملية الأخذ بها من عدمه مرتبطة بمجموعة من العوامل والمسببات ذات الصلة بالمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة على حدة والتي تشجع على تبني نظام الحكم اللامركزي، وتلك التي تطالب بالتمهل في الانتقال نحو اللامركزية خوفاً من إضعاف تماسك المجتمعات المحلية وعدم قدرة هذه المجتمعات على تحمل مسؤولياتها في الحكم المحلي.

ووفقا لاستعراضنا لعدد من المقابلات التي اجريناها مع محافظين ورؤساء بلديات ومجالس محافظات في العديد من المحافظات السورية وبحثنا عن واقع التنمية في سورية خلال العقود الماضية، يبدو من الأهمية بمكان التوجه مستقبلا نحو تبني نمط اللامركزية الإدارية من خلال منح وحدات الحكم المحلي دوراً أكبر في المشاركة في رسم الخطط التنموية لمناطقها. وذلك أسوة بتجارب الدول الخارجة من النزاعات التي اعتمدت اللامركزية الإدارية كوسيلة لتوسيع المشاركة المحلية في جهود التنمية والحد من عدم المساواة والتفاوت التنموي بين أقاليم الدولة. ومما لا شك فيه أن هذا التفاوت شكل أحد أسباب اندلاع الأزمة في سورية في بدايتها بغض النظر عن الحرب الكونية التي لبست ثوب الشعب السوري، فاعتماد المساءلة لوحدات الحكم المحلي ومكافحة الفساد ينبغي أن يدعم وينتشر بشكل كبير في مرحلة إعادة الاعمار. أيضا من المهم دمج الجهود المحلية في عملية صنع القرارات عبر وحدات الحكم المحلي الفاعلة في عملية إعادة الاعمار خلال السنوات القادمة ونتمنى أن تكون اشهر قادمة وليس سنوات.

أن الصعوبة التي يمكن أن تواجه الحكومة المركزية في سورية مستقبلا ستكمن في مدى قدرتها على اختيار المستوى المناسب من اللامركزية الإدارية لتطبيقه، ومدى اتساق هذا المستوى مع مستوى التنمية الاقتصادية والديمقراطية في أقاليمها في ظل تشكيلات حكومية هشة نشأت بعد

اندلاع النزاع ، يفتقد الكثير منها إلى الموارد المالية والخبرات البشرية الكافية لرسم خطط التنمية المحلية[1]. وفي هذا السياق كان من الضروري الاستفادة من تجارب الدول السابقة الخارجة من النزاعات في منطقة الشرق الأوسط والتي تتماثل مع سورية في ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والثقافة الديمقراطية لدى مواطنيها، لتصميم أنموذج لامركزية إدارية يتناسب مع الظرف الذي ستبدأ معه عملية إعادة الاعمار في سورية مستقبلا بعد انتهاء النزاع. ومن الضرورة الابتعاد عن تطبيق القوالب الجاهزة للامركزية الإدارية المستمدة من التجارب السابقة للدول الخارجة من النزاعات من حيث الشكل والمضمون وتطبيقها على الحالة السورية .

من هنا نرى أن المطلوب بلورة استراتيجية واضحة المعالم للتنمية المحلية في سورية بعد انتهاء النزاع يمكن ترجمتها على شكل برامج تنفيذية تهدف إلى إعادة توطين النشاط الاقتصادي وإعادة توزيع السكان بما يتناسب مع الموارد الطبيعية والإمكانيات الاقتصادية الحالية والمحتملة والطاقة الاستيعابية لكل محافظة، ويفترض أن تنطلق هذه الاستراتيجية من مجموعة من المرتكزات التي تشمل[2].

1–صياغة علاقة واضحة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية بحيث يحدد دور الحكومة المركزية في صياغة الخطة الوطنية التنموية للدولة وتحديد اختصاصات السلطات المحلية وصلاحياتها ومسؤولياتها

2–تحديد موارد معينة للوحدات الإدارية المحلية ووضع نظام رقابي فعال تشترك فيه مؤسسات المجتمع المدني كافة .

3–ضرورة الاندماج والتكامل بين هيئات التخطيط المركزية وهيئات التخطيط المحلية: فالتخطيط المحلي ليس بديلا أو موازية لخطة التنمية الوطنية بل جزءاً منها أو مكوناً أساسياً من مكوناتها تنطلق على أساسه الخطة المركزية[3].

---

(1) عيسى عوفان ، رئيس بلدية مدينة ازرع في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ،مرجع سابق.

(2) محمد خالد هنوس ، محافظ مدينة درعا السورية ، مقابلة في مركز المحافظة بتاريخ 2020/3/22م

(3) عبد السلام محمد الهيمد ، رئيس بلدية مدينة الصنمين في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/3/10 م

4-إيلاء الاستثمار في البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية الاهتمام اللازم باعتباره المدخل المادي الأهم للتنمية المحلية، والذي شكل أحد أسباب التفاوت التنموي الكبير بين المحافظات السورية قبل اندلاع النزاع ، من خلال خريطة استثمارية لكل محافظة في إطار خريطة استثمارية وطنية شاملة .

5-تحديد المحافظات ذات الإمكانيات الكامنة والواعدة غير المستغلة، وتحديد النشاطات الاقتصادية التي يمكن توطينها بناءً على المزايا النسبية والمطلقة وبناء على الطاقات الاستيعابية كمنطق لبناء أقطاب نمو، والتي يمكن أن تشكل مناطق جذب للاستقرار السكاني بعد توقف النزاع.

وخلاصة القول أن نجاح الاستراتيجية السابقة سيتوقف بشكل كبير على تأمين المستوى المناسب من اللامركزية الإدارية في التخطيط والتنفيذ بالنسبة لكل محافظة وتطبيقها بشكل فاعل، عبر توفير سلطات أصيلة للإدارات المحلية وليس تفويضات. فتوزيع الاستثمارات والموارد مرتبط بتوزيع سلطة القرار، وهذا يتطلب تفعيل دور السلطات المحلية القادرة على تحديد أهداف التنمية المحلية التي تعكس خصوصية كل محافظة . مع ما تنطوي عليه جدلية العلاقة بين اللامركزية والتنمية المحلية من تجاذبات ، إلا أن الاتجاه الأبرز يؤكد إيجابية هذه العلاقة، أي إن تطبيق اللامركزية يسهم في دعم التنمية المحلية، غير أن درجة الإيجابية والفعالية المتوقعة من نظام اللامركزية، تتوقف على مضمون اللامركزية المقصودة ومستوى التطبيق وأسلوبه، كما أنه يرتبط بمستوى تطور كل دولة وقدراتها. فالاخفاق في تحقيق التنمية المحلية من طرف الهيئات المحلية ذاتها قد يقع ولو في ظل لا مركزية شاملة، ولذلك فإن دراسة الارتباط بين هذين المتغيرين لا بد أن تأخذ في الاعتبار المؤشرات الدالة على القدرات المحلية إلى جانب المؤشرات المتعلقة باللامركزية. فالهدف من تنفيذ اللامركزية هو إنجاح عملية التنمية المحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً[(1)].

أما بالنسبة للدول الخارجة من النزاعات، فتؤكد تجارب هذه الدول ضرورة تبني شكل اللامركزية الإدارية، وعلى ضرورة أن يكون الانتقال من المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية الموسعة عبر تفويض الإدارات المحلية بمهامها بشكل تدريجي وبدون مبالغة في التطبيق لصالح الوحدات المحلية بحيث لا تتأثر أركان الوحدة الوطنية. ومن ذلك أن تتوافق مشاريع ومخططات

---

(1) خالد الخير ، محاضرات في قانون البلديات والهيئات المحلية ، اعطيت لطلاب الماجستير اختصاص القانون العام المهني ، الجامعة اللبنانية ، الفرع الأول العام الدراسي 2016 م.

التنمية المحلية مع المخططات الوطنية في مرحلة إعادة الاعمار.

وعليه، فإن الأخذ باللامركزية الإدارية في سورية على النحو السابق سيسرع من عملية إعادة الاعمار، من خلال مشاركة فعلية وحقيقية للمجتمعات المحلية في هذه العملية، الأمر الذي سيمنحها حافزا لبذل جهود أكبر وتسخير كل إمكانيتها للنهوض بمناطقها للتعافي من آثار النزاع وتحقيق الانتعاش الاقتصادي، وبالتالي إرساء دعائم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي،

الفرع الثاني: تحديات نجاح اللامركزية في سورية

يشكل إضفاء الطابع المركزي على السلطة واحتكارها من قبل الحكومة المركزية مصدراً للنزاع في كثير من الدول النامية . ولمواجهة التوترات الناجمة عن ذلك تبنت العديد من الدول الخارجة من النزاع اللامركزية كوسيلة لضمان وصول الخدمات إلى المجتمعات المحلية وإلى تفاعل السكان المحليين مع عملية التنمية وإعادة بناء الدولة .غير أن اللامركزية لا تهيئ تلقائياً البلد نحو السلام أو الديمقراطية أو التنمية .وإذا تم تطبيق اللامركزية بصورة سيئة وبدون آليات صحيحة ورشيدة فإن بإمكان اللامركزية أن تعيد تخصيص وإنتاج السلطة والموارد بطريقة تؤدي إلى نزاعات أكبر على السلطة الأمر الذي يؤدي إلى خلق حالة من عدم الاستقرار أو حتى تجدد النزاع .

وبسبب تنوع سيناريوهات ما بعد النزاع ، يصعب وضع قائمة شاملة للتحديات التي ينطوي عليها تطبيق اللامركزية .إذ ترتبط تحديات التنمية في الدول الخارجة من النزاع بمجموعة من القضايا الأمنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تكون مترابطة فيما بينها ومتفاعلة .غير أنه يمكن إدراج مجموعة من التحديات الأساسية التي يمكن أن تعرقل نجاح تطبيقها في الدول الخارجة من النزاع فيما يتعلق بالتنمية المحلية وفق الآتي :

أولاً : حجم وشكل اللامركزية المناسب

إن ابرز التحديات التنموية التي تشكل صعوبة ظهرت خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين وتتمثل في كيفية بناء قطاع عام فاعل في الدول الخارجة عن النزاع .ففي ظل غياب حكومة مركزية فاعلة ، فإن الحكومات اللامركزية المحلية يمكن أن تلعب دوراً هاماً في تحسين وتطوير الحكم المحلي وضمان تقديم الخدمات العامة وتعزيز مصداقية الدولة الناشئة حديثاً . ومع

ذلك .لا يوجد حل واحد يناسب جميع الدول من حيث شكل وحجم اللامركزية الذي يمكن تبنيه .

يتبين من استعراض التجارب الدولية في هذا الصدد أن المدى والطريقة التي أسهمت بها اللامركزية والحكومات المحلية في تحقيق الاستقرار والانتعاش بعد انتهاء النزاع تتباين بشكل كبير من بلد إلى آخر .ففي بعض البلدان تشكل البنية الأكثر لامركزية في الدولة عنصر حاسماً في الحل السياسي للنزاع نفسه مثل حالة مقدونيا .في حين تستخدم اللامركزية كوسيلة تكتيكية لتعزيز البنية التحتية أو تقديم الخدمات العامة خلال المرحلة الأولية بعد انتهاء النزاع مثل ما قام به صندوق التنمية المحلية في كمبوديا. وعلى النقيض من ذلك في مجموعة ثالثة من البلدان .سيطرة نزعة ما بعد النزاع نحو زيادة المركزية بدلاً من اللامركزية كما في أفغانستان والعراق .وهذا التنوع في التجارب الدولية يجعل من الصعب التوصل إلى تأكيدات متسقة وقابلة للتحقق تجريبياً بشأن دور الحكومة المحلية قي الاستقرار والانتعاش والتنمية بعد انتهاء النزاع .

ثانياً :قدرة المجتمع المحلي على تحمل مسؤولية السلطة

رغم إن الكثير من التحديات في تطبيق اللامركزية الإدارية وسهولة القول أن المجتمع المحلي لديه الإرادة والقدرة الكافية على التعامل بصورة مسؤولة مع السلطة المخولة إليه من الحكومة المركزية . حيث تبين التجربة أن المجتمعات المحلية في الكثير من البلدان ولا سيما تلك التي تضررت من جراء النزاعات الداخلية المسلحة لا تقبل دائماً سياسات اللامركزية تلقائياً . فالوضع الحالي في سورية رغم عدم قدرة السكان المحليين القيام بهذه المهمة لكن نراها فرصه جيدة لتطبيق الحكم اللامركزي الفعال في سورية على أمل أن تكون السنوات القلية القادمة أفضل بكثير مما نحن عليه الآن[1].

ففي البلدان التي اعتادت على حكم مركزي شديد اعتاد السكان فيها على تلقي الخدمات من الحكومات المركزية .ولذلك فهم ينظرون إلى اللامركزية كخطوة من جانب الدولة للتخلي عن دورها في تقديم الخدمات وإهمال السكان ، أن الوضع الحالي في سورية يتمثل بعدم قدرة الحكومة المركزية بالقيام بواجباتها على المستوى المحلي ، فالحرب الطائله التي اجتاحت الجمهورية العربية السورية والتي نجم عنا تدمير للبنية التحتية بكافة مكوناتها واشكالها ، بالاضافة إلى استشهاد عدد

---

(1) عيسى عوفان ، رئيس بلدية مدينة ازرع في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ،مرجع سابق

كبير من الشباب السوري لا سيما من قوات الجيش والأمن الذين كانوا يشكلون العامود الفقري للتنمية والنهوض على مستوى الدولة ككل[1] من هنا على الحكومة المركزية أن تضع خطط جديدة توضح من خلالها أهداف وفوائد اللامركزية وأن تضطلع بتنمية القدرات المحلية في ظل هذا الوضع الراهن وأن لا تنظر إلى منح الاستقلال المالي والإداري للهيئات المحلية على أنه تقاسم للحكم بل هو تقاسم للسلطة.بالإضافة إلى ذلك أن النظام الإداري في العديد من الدول لا يتمتع موظفوه بالتأهيل والخبرة الكافية إلى جانب المحسوبية في تعيينهم ، مما يجعل هذه الدول غير قادرة على تحقيق النجاح المطلوب عند تطبيق اللامركزية

ومن ناحية أخرى يجد تطبيق اللامركزية مغزاه في حال اتساع الرقعة الجغرافية للبلد ، وكذلك في حال وجود اقتصاد قوي بمؤسساته وبأقاليمه فقد لا يكون ذا معنى معتبر تجزئة بلد بحجم إقليم ،أو منح استقلالية لأقاليم لا تقوى عليها.

ثالثاً :اساءة استخدام السلطة

إن التحديات الهامة تعترض تطبيق اللامركزية في الدول التي تعاني نزاعات أو الخارجة من نزاع هو قيام النخب المحلية بإساءة استخدام سلطتها على الموارد المحلية ، من خلال انتشار الفساد المحلي والذي يشكل تهديداً خطيراً لنجاح عمليات التنمية المحلية وإعادة الاعمار بعد انتهاء النزاع[2].

والقول يستتبع إن التكاليف المرتبطة بإنشاء طبقات إضافية من الحكم تعد كبيرة بالنسبة للعديد من البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع والتي لديها موارد مادية قليلة ابتداءً .مما يخلق صعوبة حقيقية في توطيد دعائم الحكم المحلي وتنفيذ برامج التنمية المحلية اللازمة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي لدى هذه البلدان .وقد يؤدي ذلك إلى نظر المجتمع المحلي إلى وحدات الحكم المحلي على أنها أجسام إرادية عديمة الفائدة وغير فاعلة .

سوء تطبيق الحكم اللامركزي وانتشار الفساد يؤدي إلى حصول مخاوف أمنية وانعدام الثقة بين السلطة المركزية والجهات الفاعلة المحلية في الدول الخارجة من النزاع من فاعلية ومدى

---

(1) محمد خالد هنوس ، محافظ مدينة درعا السورية ، مقابلة في مركز المحافظة بتاريخ 2020/3/22م

(2) عيسى عوفان ، رئيس بلدية مدينة ازرع في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ،مرجع سابق

مشاركة المواطنين في هياكل الحكم المحلي . مما يعرقل المصالحة الاجتماعية وجهود التنمية المحلية وإعادة الاعمار.

إن هذا الأمر يجعل من اللامركزية الإدارية غير مستقرة أو مستدامة ويرجع السبب في ذلك إلى كون اللامركزية تنشأ في بعض الأحيان لدى الدول التي عانت نزاعات تواجه ضغط من أطراف فاعلة خارجية مؤثرة في عملية السلام .فتفضل بعض هذه الدول التعددية السياسية والمشاركات الشعبية كما في كمبوديا . التي التزمت بللامركزية على الورق ولكنها لم تنقل الكثير من السلطة أو الموارد الأولية إلى الحكومات المحلية

وكذلك شكلت في العراق هيئة عليا للتنسيق بين المحافظات لتنسيق عملية نقل السلطة ولكن من غير أن يتم تحديد دورها بشكل واضح مع عدم القيام بإصدار تشريعات تحدد بوضوح معالم وآليات نطاق نقل السلطة[1]. فبدون وجود التزام سياسي لا يمكن أن يكون هناك استراتيجية واضحة لتنفيذ اللامركزية . لذلك ترتبط اللامركزية الفاعلة ارتباطاً وثيقاً بسلطة مركزية داعمة قادرة على الالتزام بهذه العملية ولكنها عملية تتناسب مع توزيع ملائم للمسؤوليات والموارد على مختلف مستويات الحكم للتخفيف من حدة مخاطر النزاع .

رابعاً :النقص الحاد في الموارد البشرية

تعاني معظم البلدان الخارجة من النزاع من نقص حاد في الموارد البشرية . وعادة تواجه الحكومات المحلية صعوبة في التنافس مع الحكومة المركزية أو غيرها من مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في سوق العمل .وهكذا .حتى لو قررت الحكومة المركزية نقل الوظائف والأموال إلى الهيئات المحلية . فإن هذه الأخيرة قد لا يكون لديها موظفون مؤهلون لأداء هذه المهام .

وبناءً على ما هذه المعطيات فإن التصميم الملائم لسياسات ما بعد انتهاء النزاع في الدول النامية. أي السياسات الرامية إلى تحقيق التنمية وإعادة الاعمار وتعزيز الازدهار والتنمية المستدامة والحد من احتمال تكرار النزاع .ذو صلة بالعديد من الجوانب الهامة المرتبطة بهذه الدول كحالتها الاقتصادية وامكاناتها ونظامها السياسي ، والعوائق البيروقراطية ، وحالة الأمن في البلد

(1) اللامركزية في العراق نظرة أخرى .اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغربي آسيا (الإسكوا).مايو 2017.بيروت

نفسه، ومن أجل تحقيق التنمية المحلية الناجحة والمستدامة للمجتمع بعد انتهاء النزاع لابد من تحديد جميع العقبات والتحديات المحتملة حتى يمكن اتخاذ الإجراءات المناسبة لتفادي تعريض التنمية للخطر .

فكل بلد ومجتمع ونزاع بمثابة حالة فريدة من نوعها ولها خصائصها ولذلك يجب أن تعامل كل حالة على حدة إلى جانب ذلك تؤثر السياقات الوطنية والإقليمية تأثيراً واضحاً جداً على انعكاس تطبيق اللامركزية على النزاعات .ففي ظل ظروف معينة يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى تقويض الآثار المرجوة وتصعيد النزاع بدلاً من ذلك .وهكذا فإن توجه وكالة التنمية الدولية نحو الدعم اللامركزية في بلدان مختلفة جداً في ظروفها .ينطوي على خطر تفاقم النزاع دون قصد منها وبالتالي يستلزم ذلك تكييف استراتيجيات اللامركزية وفقاً للظروف الخاصة بكل بلد .ولا سيما في حالة الدول التي تتعافى من النزاع المدمر .

المطلب الثاني

واقع الإدارات المحلية في سورية أثناء الأزمة الحالية

تسوق الحكومة السورية طرح يقترن بانتصار الجيش العربي السوري في مناطق واسعة من البلاد ، ومن خلال هذه التغطية العسكرية يتم التحول السياسي، بمرجعية سورية تشكل أرضية لعمليات الإصلاح والمصالحة الوطنية وإعادة الإعمار". ينبني هذا الطرح على تمكن السلطة الشرعية السورية من تثبيت مواقعها وتجاوز مرحلة الخطر وتعزيز السيطره الميدانية سيما في نهاية العام 2019 م ومنتصف العام 2020م، على حساب أعدائه بالاعتماد المركزي على كل من حليفيه إيران وروسيا، والقوات الرديفة لا سيما المقاومة اللبنانية، كما أسهمت لامبالاة الإدارة الأمريكية والترهل الأوروبي بالاتكاء على الدول الإقليمية في تغليب مساري التهدئة العسكرية (الأستانة) والمصالحة المحلية، على حساب مسار جنيف التفاوضي المعني بالحكم الانتقالي، فضلا عن استمرار السلطة السورية بتسويق صورة الدولة داخلياً وخارجياً بأشكال وأنشطة متعددة.

بالمقابل يتجاهل هذا الطرح **استمرار حالة السيولة الإقليمية والدولية في الملف السوري**، مع ما يحمله ذلك من مخاطر نشوب مواجهات مباشرة بين الدول المنخرطة في الصراع السوري، وانتشار القوى على النطاق المحلي وتعدد ارتباطاتها، ولامركزية قوى النفوذ داخل الأماكن التي تحميها الحكومة والجيش العربي السوري . والتحولات التي طرأت على هياكل الحكم والسيطرة على المستويين المركزي والمحلي منذ 2011، والتي طالت بنيتها ووظائفها وعلاقاتها وقدراتها وانتشارها، فضلا عن انكشافها على تأثيرات وتدخلات الحلفاء والقوى ما دون الدولة من التنظيمات الأمنية المحلية. في ظل الطرحين السابقين ما بين استعادة الاستقرار ووهمه، تبرز أهمية استعراض التحولات التي طرأت على بنية الحكومة السورية والمؤسسات الحكومية وتقييم اتجاهاتها، وذلك من خلال تسليط الضوء على واقع الإدارة المحلية في مناطق سيطرة الدولة السورية، سوف نتناول هذه النقطة من خلال عرض نظام الإدارة المحلية في سورية وتحولاته في (فرع أول) ومن ثم نتناول منظومة الإدارة المحلية التابعة للسلطة المركزية في (فرع ثانٍ)

الفرع الأول: اللامركزية كعنوان والمركزية كواقع

ذكرنا سابقاً أن نظام الإدارة المحلية القائم في سورية نتاجاً تطورياً لعدد من الأنظمة الإدارية، بدءا بمرحلة التنظيمات العثمانية وتوظيف المجالس المحلية **كأداة لتطبيق الإصلاحات الجديدة** المقرة من المركز في الولايات والمتصرفيات وغيرها[1]، وما تم إحداثه لاحقا في مرحلة الانتداب الفرنسي من دويلات على أسس مذهبية[2] وتقسيمات إدارية تقوم على المحافظة والقضاء والناحية 1936 م . ليتم في بداية الاستقلال اعتماد قانون المنظمات الإدارية رقم 496 كانون الأول 1957 م الناظم لمجالس البلديات والمجالس المحلية في المستويات الإدارية: محافظة، منطقة. بلدة. حي . وفي جميع المراحل السابقة كانت المركزية السمة الأبرز للإدارة المحلية على الرغم من تبني مقولات اللامركزية بأشكالها المتعددة. أدخلت السلطة المنبثقة عن ثورة الثامن من آذار لعام 1963 تعديلات جذرية على منظومة الإدارة المحلية، كانت ذروتها في 1971 مع إصدار القانون 15 الذي أعاد النظر بالتقسيمات الإدارية السورية لتصبح وفق الآتي: المحافظة، المدينة، البلدة، القرية، الوحدة الريفية، كذلك تم تطوير القانون 15مع تشكيل وزارة الإدارة المحلية بموجب المرسوم التشريعي رقم 27 في شهر آب 1971 م . وإصدار اللائحة التنفيذية للقانون بموجب المرسوم رقم 2297 في أيلول 1971 م . وبقراءة القانون رقم 15 وتعديلاته يلاحظ الآتي:

أولاً : سيطرة حزب البعث على الإدارة باعتباره القائد للدولة والمجتمع

تتجسد هذه السيطرة تخصيص القانون 15 لفئات بعينها لعضوية المجالس المحلية[3]، وهو

---

(1) ضمت المجالس المحلية في عضويتها الوجهاء الديني والعلمانيين، ومنحت سلطة فرض الضرائب وتسجيل الأراضي وتعيين صغار الموظفين والإشراف على تجنيد رجال الشرطة وإصدار الأحكام في القضايا المدنية، للمزيد انظر : نشوان الأثاسي، تطور المجتمع السوري، دار أطلس، بيروت. الطبعة الأولى 2015. ص 26

(2) اكتفى الجنرال غورو بتشكيل 4 دويلات في سورية هي: دولة حلب (08-09- 1920). دولة العلويين (23-09-1920) دولة جبل الدروز (20-04-1921) دولة دمشق، في حين منحت الجزيرة حكماً مستقلاً كما حافظ مجلس مدينة اسكندرون على استقلاليته المالية والإدارية الغاية تاريخ إلحاقه بتركيا 1939. للمزيد انظر: التجربة السورية على صعيد اللامركزية من الدويلات الطائفية حتى المجالس المحبة الناشئة، مجموعة نهضة، تاريخ 30-09-2014، ص3 https://goo.gl/Zayrnr

(3) تنص المادة (10) على أن المجالس المحلية تتكون من ممثلين عن الفئات التالية: (الفلاحون، العمال، الحرفيون، صغار الكسبة, المعلمون،الطلبة، الشبيبة، النساء، المهن الحرة التي تضم الأطباء، الصيادلة، المهندسين، المهندسين =

ما أدى إلى هيمنة ممثلي حزب البعث على الوحدات المحلية وتحكمهم بأكثرية مقاعد المكاتب التنفيذية.

-تمتع أمناء الفروع في المحافظات مكانة متقدمة على حساب المحافظين في اللقاءات الرسمية، وسبب ذلك توليم مهام التنسيق الأمني مع الأجهزة الأمنية في وحداتهم الإدارية.

-إتاحة القانون لحزب البعث عبر منظماته الشعبية ممارسة الرقابة على عمل الوحدات المحلية[1]

ثانياً: تعزيز المركزية رغم اعتماد القانون مبدأ "الديمقراطية الشعبية" لتنظيم العمل المحلي

أن القانون المشار إليه قد عزز المركزية الإدارية من خلال:

1-مركزية المحافظة على حساب وحدات الإدارة المحلية الفرعية[2]: حيث تأتي في قمة هرم التنظيم الإداري، كما يتبع لها إداريا كل مجالس وحدات الإدارة المحلية الفرعية[3] وفق علاقة تنظيمية تقوم على ربط المدن والمناطق بالمحافظة، والنواحي بالمناطق، والبلدات بالنواحي، والقرى بالبلدات، والمزارع والوحدات الريفية بالقرى. ويتمتع مركز المحافظة بالعديد من الصلاحيات تتمثل بالآتي :

أ-صلاحيات المركز: يمكن الاستدلال عليها بمنصب المحافظ الذي يترأس مجلس المحافظة،

= الزراعيين، المحامين، أطباء الأسنان، رجال الفكر والفن والصحافة) بالإضافة إلى الفئات الأخرى وتشمل: موظفي الدولة وسائر الجهات العامة، العاملين في الحقول الاجتماعية والاقتصادية وغير ذلك من الفئات التي تحددها اللائحة التنفيذية، وهي تؤكد على أن لا تقل نسبة تمثيل الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة في المجالس المحلية عن60% وبما أن الحزب كان قد عين على كل الاتحادات والنقابات والمنظمات الشعبية في البلاد فقد باتت نتائج الانتخابات المحلية معروفة سلفا

(1) اللافت أن هذا الحق جرى حصره بقيادة تلك المنظمات بحسب المادة (76).

(2) تنص المادة (22) من القانون (15) على أن من مهام مجلس المحافظة "قيادة وتوجيه نشاط المجالس المحلية الأدنى ومساعدتها في تأدية مهامها، أما المادة (24) في تشير إلى أن من مهام المجلس التنفيذي للمحافظة: "قيادة وتوجيه نشاطات المكاتب التنفيذية للمجالس الأدنى".

(3) تنص المادة (96) على أن موازنة المحافظة تشمل موازنات المدن والبلدان والقرى والوحدات الريفية التابعة لها عدة مدن مراكز المحافظات، وبينما تنص إحدى فقرات المادة التالية على أن إقرار موازنة وحدة إدارية مسؤولية مجلسها المحلي، إلا أن تصديقها يتم من قبل مدير الإدارة المحلية بعد موافقة وزير الإدارة المحلية في حالة المحافظة والمدن، ومن قبل المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة بالنسبة للوحدات المحلية الأخرى

حيث يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، كذلك يتم تعيين رؤساء المجالس المحلية في الوحدات الإدارية بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية بالنسبة لرؤساء مجالس المدن، وبقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ بالنسبة لبقية المجالس[1]. كذلك تبرز صلاحيات المركز على الوحدات المحلية بالرقابة التي يمارسها المركز على هذه الوحدات[2]، مع استثناء المحافظ والأعضاء المعينين في المكاتب التنفيذية من حجب الثقة، وحصر دور المجلس المحلي في مناقشتهم ورفع اقتراح بمحاسبتهم للسلطة المركزية المختصة، مع مراعاة شرط الأكثرية المذكورة[3]. وتشكل المجلس المحلي للمحافظة من المحافظ وأعضاء المكتب التنفيذي المعينين من قبل الوزير بما يمثل الثلث، وتشترط المصادقة على قرار المجلس المحلي بسحب الثقة من المكتب التنفيذي أو أحد أعضائه أو عدد منهم من قبل رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للمحافظات ومدن مراكز المحافظات، ومن وزير الإدارة المحلية بالنسبة لبقية الوحدات الإدارية[4]. وعندئذ تصبح المساءلة وحجب الثقة أمرا متعذرا لصعوبة توافر النصاب القانوني من جهة، وهيمنة المركز على آلية المحاسبة من جهة أخرى.

عمل رئيس الجمهورية العربية السورية بشار الأسد عقب وصوله للسلطة على تقليص سيطرة الحزب على الدولة وحضوره في المجتمع لصالح نخب بيروقراطية واقتصادية صاعدة، كما سعى إلى تحديث الإدارة والعمل الحكومي كجزء من برنامجه للإصلاح والتطوير وذلك للإيحاء بإحداث قطيعة مع مرحلة الرئيس الخالد حافظ الأسد

. وقد أدت الضغوط الإقليمية والدولية التي تعرض لها الحكومة السورية عقب الغزو الأمريكي للعراق وحتى عام 2008، إلى اتخاذه عدة إجراءات داخلية بهدف احتواء الضغوط الخارجية وترميم الحاضنة الشعبية للحكومة، وهو ما تمثل بعقد المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي في 2005 وإصدار قرارات بمراجعة قوانين الانتخاب والطوارئ، وكذلك العمل على إصدار قانون للأحزاب ومكافحة الفساد[5]

---

(1) للمزيد انظر: المادة (15)

(2) للمزيد انظر: المادة (62)

(3) للمزيد انظر: المادة (70)

(4) للمزيد انظر: المادة (71) من القانون 107

(5) المؤتمر القطري العاشر ونتائجه، القيادة القومية لحزب البعث العربي الاستراتي، تاريخ 01-12-2011. https://goo.gl/8X1bmR

وضمن التوجه السابق، تم تشكيل لجان مشتركة من رئاسة مجلس الوزراء ووزارة الإدارة المحلية وهيئة تخطيط الدولة لمراجعة قانون الإدارة المحلية، وقد استعرضت اللجنة تجارب عدة دول في مجال الإدارة المحلية لا سيما تركيا [1]. كما تعاونت اللجنة مع بعثة المفوضية الأوروبية في سورية ضمن برنامج لتحديث الإدارة البلدية /MAM) [2]، لتعد اللجنة بالنهاية مسودة قانون الإدارة المحلية بتوجه لامركزي (2008) وتم تقديمه إلى السلطة المركزية، والتي قامت بدورها بإجراء تعديلات عليه لضمان استمرار سلطة المركز على الهيكل الإداري المقترح، ثم تريثت السلطة التنفيذية في إصدار القانون المعدل باعتبار أنه من غير الضروري تقديم تنازلات للداخل دون ثمن أو صفقة سيما مع انحسار الضغوط الإقليمية والدولية على الحكومة السورية منذ 2008. تغيرت المعطيات الداخلية مع اندلاع حركة الاحتجاجات بداية 2011، وفي محاولة لاحتواء الحراك لجأت الحكومة السورية إلى إصدار النسخة المعدلة من قانون الإدارة المحلية المعروفة بالقانون رقم 107 في آب 2011[3]، ويلحظ تمايز القانون الجديد عن القانون 15 فيما يتعلق بالأهداف والصلاحيات والتقسيمات الإدارية والمراكز الوظيفية، حيث أعاد القانون 107 النظر بالتقسيمات الإدارية لتصبح بحسب الأتي: المحافظات، المدن، البلدان البلديات، كما أكد القانون على لامركزية السلطات والمسؤوليات. وبقراءة تحليلية للقانون رقم 107 وتعديلاته يلحظ:

-**إحداث القانون الجديد لهياكل إدارية ومناصب وظيفية منها:** إحداث المجلس الأعلى للإدارة المحلية الذي حددت مهامه بإصدار القرارات اللازمة التوضيح آليات عمل الوحدات الإدارية وإقرار اللوائح التنفيذية والتعديلات السنوية على اللوائح الرسوم والتعويضات والموارد، كذلك إصدار

---

(1) تعاون مشترك بين السلطات المحلية التركية والسورية في مؤتمرها الأول، موقع وزارة الإدارة المحلية السورية، 11-12-2006

(2) بدأ المشروع في 2005 بتمويل مشترك جله الأكبر من الاتحاد الأوربي وبمساهمة صغيرة من الحكومة السورية، وهدف المشروع إلى مساعدة المدن الست الكبرى والحكومة السورية في تحديث الإمداد والتخطيط والتمويل وتقديم الخدمات من قبل البلديات، وتقديم المشورة فيما يتعلق بالتشويش، ويتألف المشروع من 17 حزمة أنظر التجربة السورية على صعيد اللامركزية من المستويات الطائفية حتى المجالس المحلية الناشئة. مرجع سبق ذكره، ص 7 (/MAM) في مرحلته الثانية تنفيذ مشاريع مشتركة بين السلطات المحلية السورية والأوروبية. موقع وزارة الإدارة المحلية السورية. 11-05-2009 https://goo.gl/dWMAEz

(3) النص الكامل للمرسوم التشريعي رقم 107 الخاص بقانون الإدارة المحلية. موقع مجلس الشعب السوري. 23-08-2011 https://goo.gl/TSFeky

الخطة الوطنية اللامركزية، وكان يأمل معدو القانون 107 بأن تقوم الوزارات الخدمية بنقل مرافقها بالكامل للوحدات المحلية وبأن تقتصر مهام الوزارات الخدمية على الإشراف والمساندة لا غير، وهو ما لم يتحقق.

-إحداث مراكز وظيفية جديدة كرئيس مجلس المحافظة، أمين عام المحافظة، مدير مدينة، مدير بلدة، مدير بلدية

-إحداث مكاتب تنسيق ومركز خدمة المواطن للمدن والبلدات، وإحداث إدارة مشتركة مؤقتة بقرار من وزير الإدارة المحلية بين محافظتين متجاورتين أو بين المدن والبلدان ضمن المحافظة الواحدة بناء على اقتراح المحافظين

ب-الاستمرار في اعتماد المركزية كنهج في تنظيم الإدارة المحلية وهوما يلحظ ب:

-اختيار معظم أعضاء المجلس الأعلى للإدارة المحلية بواسطة التعيين ما عدا رؤساء مجالس المحافظات.

-ترسيخ نظام إدارة محلية مركزياً، يتحكم به رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء ووزارتي الشؤون المحلية والداخلية، وذلك عبر المحافظين والأمناء العامين للمحافظات ومدراء المناطق والنواحي ومدراء المدن أو البلديات[1].

-توسع الصلاحيات الممنوحة للمركز سواء للمحافظ المعين من قبل الرئيس أو لأجهزة السلطة المركزية، حيث لا تستطيع المجالس المحلية المنتخبة في مختلف المستويات، تصريف أمورها، حتى في المسائل الواقعة تحت نطاق عملها، دون الرجوع للوزارة ومديرياتها المختلفة ومثال

---

(1) جاءت صياغة دستور عام 2012، حول صلاحية رئيس الجمهورية غامضة إذ اكتفت المادة (156) بالنص على حقه في تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وإعفائهم بموجب قانون. النص الكامل للدستورhttps://www.sana.sy/?page_id=1489إلا أن مرسوم الإدارية المحلية ذو الرقم (107) كان أكثر وضوحا حول تعيين وإعفاء اللحافظين، الذي يتم بموجب مرسوم" (المادة 39). وهم يقسمون أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرتهم أعمالهم، اليمين القانونية، (المادة (40) ويعتبرون من رجال السلطة التنفيذية، ويعتلون السلطة المركزية في المحافظة (المادة 40) والقول يستتبع وبناء على المرسوم 107. يعين مجلس الوزراء الأمناء العامين للمحافظات، وذلك بناء على مقترح من وزير الإدارة المحلية والبيئة، الذي يصدر بدوره، قرارات تعيين مدراء المناطق والنواحي، ويتولى تعيين مدراء المدن والبلديات، يرتبط بمدراء المناطق بالمحافظ، من جهة. ووزير الداخلية المسؤول عن تعيينهم ونقلهم وأمورهم الذاتية والمسلكية".

ذلك، وتقوم مديرية الشؤون الفنية بدراسة جميع عقود الوحدات الإدارية التابعة للوزارة، كما يمتلك المركز حق حل مجالس الوحدات المحلية وفق آلية قانونية محددة[1].

-تعديل البند 1 من المادة 35 من القانون رقم 107 والتي تجيز تعيين قائد الشرطة في المحافظة كممثل للسلطة التنفيذية في حال شغور منصب المحافظ، على أن يتولى نائب رئيس المكتب التنفيذي صلاحيات المحافظ فيما يتعلق بالأمور ذات الصلة بالمكتب التنفيذي [2].

2-استمرار تبعية نظام الإدارة المحلية لحزب البعث عملياً على الرغم من إلغاء دستور 2012 للمكانة الاستثنائية

أن هذه المكانة التي حظي بها حزب البعث العربي الاشتركي كقائد للدولة والمجتمع في سورية، واستمرارة بلعب دوراً مركزياً في نظام الإدارة المحلية وهو ما يمكن الاستدلال عليه ب:

أ-الإشارة الواضحة لدور الحزب في توجيه عمل الإدارة المحلية في معرض توصيف مهام المديريات التابعة لوزارة الإدارة المحلية [3].

ب-الصلاحيات المخولة لقيادات حزب البعث في الإشراف ومتابعة عمل وحدات الإدارة المحلية، فضلا عن انتساب معظم المحافظين لحزب البعث[4].

على الرغم من مرور تسع سنوات على إصدار القانون رقم 107 وما طاله من تعديلات،

---

(1) المرسوم رقم /74/ لعام 2017 القاضي بإحلال مجلس مدينة طرطوس في محافظة طرطوس، موقع رئاسة مجلس الوزراء،15-03-2015 https://goo.gl/UZpv6H

(2) القانون رقم /11/ لعام 2015 المتضمن تعديل المرسوم التشريعي 107 لعام 2011، موقع رئاسة مجلس الوزراء، 22-07-2015https://goo.gl/1eWLw1 كذلك يلحظ توجه الحكومة التدخل في عمل الوحدات المحلية وذلك من خلال إعدادها لمشروع قانون التعديل المادة 116 بحيث تمكن رئيس مجلس الوزراء رئيس المجلس الأعلى للإدارة المحلية من إعفاء رئيس مجلس وحدة إدارية (مدينة. بلدة ، بلدية) أو إعفاء عضو تنطيني لمجلس وحدة إدارية (محافظة - مدينة - بلدته بلدية). للمزيد مراجعة، لمعالجة الخلل والتجاوزات الحكومة تقر ، مشروع قانون يجيز لرئيس الحكومة إعفاء رؤساء مجالس الوحدات الإدارية والأعضاء التنفيذيون. جريدة الوطن،26-10-2016 https://goo.gl/Pu8va5

(3) موقع وزارة الإدارة المحلية والبيئة، https://goo.gl/Xo5DxS

(4) إطلاع وفد من القيادة القطرية ومجلس الفترة على الواقع الخدمي والمعيشي في الحسكة، موقع رئاسة مجلس الوزراء https://goo.gl/amQrhAاجتماع لبحث الواقع الخدمي في مدينة التل بريف دمش بحضور أمين شعبة الحزب. الصفحة الرسمية لحزب البعث العربي الاشتراكي - فرع ريف دمشق - شعبة النقل على مواقع التواصل الإجتماعي،06-02-2018 https://goo.gl/YBL9qS

تدل المؤشرات على تطبيق انتقائي ومحدود لنص القانون واستمرار العمل بالقانون 15 كواقع [1]، وهو ما يمكن تفسيره بما يلي:

-تغير أولويات السلطة من الإصلاح إلى المواجهة الأمنية في التعامل مع الحراك الاحتجاجي بغض النظر على ظهور الجماعات الأرهابية المسلحة التي ظهرت بعد حصول الاحتجاجات، بمعنى توظيف وحدات الإدارة المحلية لاحتواء وضرب الحراك الاحتجاجي أو مواجهة الارهاب لاحقاً في بحسب مناطق النزاع ، لا العمل على إصلاحها لتلبية مطالب المحتجين المحلية

ج-تحويل ملفي الإدارة المحلية والقانون 107 لورقة تفاوضية مع المجتمع الدولي لا سيما في مرحلة إعادة الإعمار، في أسلوب مشابه لما قامت به الحكومة السورية مع المجتمع الدولي في ظل الضغوط الدولية والإقليمية التي تعرض لها بين 2003-2008 [2]. وضعف الأسس اللازمة من موارد بشرية وتشريعات وتمويل لتطبيق القانون الجديد[3].

الفرع الثاني: منظومة الإدارة المحلية الحالية

يتربع المجلس الأعلى للإدارة المحلية على رأس الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية، بينما تمثل وزارة الإدارة المحلية والبيئة الناشئة عن دمج الوزارتين في عام 2016 م .قلب المنظومة، والمحافظات الأربع عشرة هي قواعدها الأساسية والوحدات المحلية ذات الشخصية الاعتبارية المكونة من 1337 وحدة أذرعها. يضم المجلس الأعلى للإدارة المحلية حسب القانون 107 عضوية كل من رئيس مجلس الوزراء رئيسا ووزير الإدارة المحلية نائبا للرئيس وعضوية كل من المحافظين ورؤساء مجالس المحافظات ورئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي ورئيس هيئة

---

(1) نلاحظ نحن كا باحثين من خلال تقييم عدد من مجالس المدن والبلدات والبلديات اعتمادها على القانون رقم 15. رغم صدور القانون 107

(2) في عام 2009 ،وبعد أن تراخت الضغوط الخارجية على الحكومة السورية مترافقة بانفتاح أوروبي عليه. قرر الرئيس بشار الأسد التريث في إصدار القوانين التي كانت قد أصبحت جاهزة بالفعل ومنها قانون الإدارة المحلية 107، والإبقاء عليها في الأدراج "الشعب لا يستاهل". حديث سمعه الباحث في حينه من أحد مدراء مراكز الأبحاث التابعة لإدارة المخابرات العامة

(3) سعيد نحيلي، الإدارة المحلية في سورية بين الواقع والأفاق، مركز دمشق للأبحاث والدراسات"مداد"، 05-07-2017 https://goo.gl/E5pNVC

التخطيط الإقليمي ونائب وزير الإدارة المحلية عضوا مقرراً.

بينما تتشكل وزارة الإدارة المحلية والبيئة من مكتبي الوزير ومعاونه، وأربع دوائر بينها الديوان، وثمان وعشرين مديرية، إضافة لإشرافها على السجلات العقارية في البلاد عبر المديرية العامة للمصالح العقارية، وقد استحدث رئيس مجلس الوزراء في 2012 اللجنة العليا للإغاثة واللجنة العليا للإعمار، وعهد برئاستهما لوزير الإدارة المحلية والبيئة، كما تم إحداث لجان فرعية لهاتين اللجنتين في المحافظات التي تسيطر عليها الحكومة السورية من خلال الجيش العربي السوري .وفي هذا السياق سوف نتطرق بالبحث تحت هذا الفرع للوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية (في اولاً) ومن ثم نتطرق للبحث لتمويل هذه الوحدات في (ثانياً)

أولاً :الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية :

بحسب ما حدده القانون 107 فتتألف من: 14 محافظة، 154 مدينة، 502 بلدة، 681 بلدية، علما أن الحكومة السورية الشرعية لا تسيطر على جميع هذه الوحدات، وتفاوتت تلك القائمة في مناطق سيطرة الحكومة فيما بينها من حيث هياكلها وعدد أعضائها، حيث تحتوي محافظة دمشق على 19 مديرية[1] (206)، بينما تضم محافظة حمص 12 مديرية[2]، مع الإشارة إلى إحداث المحافظات ومجالس الوحدات المحلية لمكاتب جديدة كمكتب رعاية "شؤون الجرحى والشهداء[3].

أما فيما يتعلق بعدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة فقد حدده القانون بما لا يقل عن 50 ولا يزيد عن 100، على أن يكون لكل 10000 مواطن ممثل واحد، وتنتخب أعضاء المجلس المحلي بالاقتراع أعضاء المكتب التنفيذي بواقع عضو مكتب تنفيذي واحد لكل 10 أعضاء مجلس محافظة، بما لا يقل عن 8 ولا يزيد على 10 متضمنا نائب الرئيس، كما يحتوي المكتب التنفيذي على أمين السر ومراقبين اثنين، ويترأس المحافظ المكتب التنفيذي الذي يتمتع بدور مركزي نابع من الصلاحيات الواسعة التي يحوزها باعتباره رئيسا للجنة الفرعية للإغاثة واللجنة الفرعية لإعادة

---

(1) مديريات محافظة دمشق، الموقع الرسمي لمجلس محافظة دمشقhttps://goo.gl/BKUGgc.

(2) الهيكلية التنظيمية لمجلس محافظة حمص، الموقع الرسمي لمحافظة حمصhttps://goo.gl/hNJfFD.

(3) مجلس محافظة القنيطرة: إحداث مكتب لرعاية شؤون الجرحى، وزارة الإدارة المحلية والبيئة، 13-03-2017https://goo.gl/yXzGFL

الإعمار واللجنة الأمنية في المحافظة، كذلك باعتباره عاقدا للنفقة وأمرً للتصفية والصرف لموازنة المحافظة، فضلا عن كونه الآمر الناهي في المحافظة لكونه ممثلا للسلطة التنفيذية[1].

أما **المناصب المستحدثة في القانون 107 فتشمل: أمين المحافظة،** حيث يعين من موظفي الفئة الأولى من أبناء المحافظة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية والبيئة. كذلك فإن موقع رئيس مجلس المحافظة الذي جرى إحداثه عقب انتخابات الإدارة المحلية 2011 يتم انتخابه من قبل المجلس المحلي بالأكثرية، وعلى الرغم من كونه يمثل سلطة منتخبة فإن مهامه. لا تتعدي الجانب الإشرافي التنسيقي والتشريفي لعمل مجلس المحافظة، في حين تتركز السلطة الحقيقية بيد المكتب التنفيذي الذي يترأسه المحافظ.

تجدر الإشارة إلى حرص السلطة السورية على استمرار عمل مجالس المحافظات في المناطق غير المسيطرة عليها من قبلها، حيث قام بنقل مجلس محافظة أدلب ومجالسها التابعة لها إلى حماة، في حين أعلن عزمه نقل مؤسسات محافظة الرقة للمناطق التي يسيطر عليها في المحافظة (السبخة والسبي ومعدان) [2]. خلال الأحداث التي شهدتها مدينة الرقة قبل تحريرها من تنظيم داعش الارهابي. بينما جهدت الحكومة في الإبقاء على عمل مجالس محافظتي الحسكة ودير الزور قائمين في الفترة الماضية رغم وجود تنظيم "تنظيم داعس سابقاً فيها ، وما يغرف بقوات سورية الديمقراطية المنبثقة من تجمعات كردية شمال البلاد" في مناطق شاسعة من المحافظتين .

وبالانتقال إلى مجالس المدن، حدد القانون عدد أعضاء مجالسها بما لا يقل عن 25 ولا يزيد عن 50 عضوا، بمعدل ممثل واحد لكل 4000 مواطن، ويقوم أعضاء المجلس المحلي للمدينة بانتخاب المكتب التنفيذي بواقع 8 أعضاء في مدينة مركز المحافظة والمدينة التي يزيد عدد سكانها على على 100000 نسمة ويشمل العدد نائب رئيس المجلس المحلي. أما في المدن التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة، فيكون عدد أعضاء المكتب التنفيذي 6 ويشمل نائب الرئيس. أما

---

(1) عبر أعضاء المكتب التنفيذي لمحافظة دمشق عن هذا الأمر عندما وصفوا أنفسهم ب "الأرانب" أمام محافظ دمشق بشر الصبان، حسبما نقلت عنهم صحيفة الوطن المقربة من النظام على موقعها الالكتروني، للمزيد مراجعة، محمد منار حميجو، جلسة استماع في مجلس الشعب لتقييم أدائه وتهم الفساد الموجية لمحافظة دمشق الكوش ل«الوطن»: أعضاء من المكتب التنفيذي «أرانب، أمام المحافظ، جريدة الوطن، 27-07- 2015 https://goo.gl/6jd48W

(2) محمد منار حميجو ،محامي عام الرقة ل"الوطن " :لا أعتراف بأي مجلس محلي يشكل في المدينة وعدد كبير من أهلها هجَّروا في المحافظات ، جريدة الوطن ،2017/10/23 https://googl/bGswbW

بالنسبة للبلدة فينتخب مجلسها المحلي بواقع ممثل عن كل 2000 مواطن، وبما لا يقل عن 10 أعضاء ولا يزيد على 25 عضوا، والذين ينتخبون بدورهم أعضاء المكتب التنفيذي للبلدة المكون من 10 أعضاء. ويتألف المجلس المحلي للبلدية من 10 أعضاء. وقد ألفي القانون 107 لجنة المنطقة. واستفاض في شرح مهام المخاتير ولجان الأحياء، على خلاف القانون السايق رقم 15 .

كذلك استحدثت الحكومة السورية منصب مدير المدينة /البلدة، والذي يتم تعيينه من قبل وزير الإدارة المحلية ويعلب دورا بارزا في عمل الوحدات المحلية من خلال الصلاحيات والوظائف التي منحها إياه القانون[1]. بالانتقال إلى ألية تشكيل وحدات الإدارة المحلية، فقد نص قانون الإدارة المحلية على الانتخاب كآتية لاختيار المجالس المحلية للوحدات الإدارية. وقد أصدرت الحكومة عددا من المراسيم التشريعية الناظمة للانتخاب كان آخرها المرسوم التشريعي رقم 5 لعام 2014[2].

وقد حصر المشرع في المادة 24 من قانون الانتخابات العامة رقم 5 عضوية المجالس المحلية بفئتين هما: العمال والفلاحين وبقية فئات الشعب، على ألا يقل نسبة ممثلي الفئة الأولى عن 50%, كما حدد المشرع مدة ولاية مجالس الوحدات المحلية ب 4 سنوات ميلادية، قابلة للتمديد بمرسوم تشريعي.

أما عن الانتخابات المحلية التي تمت لاختيار أعضاء المجالس المحلية فقد نظمت لمرة واحدة خلال السبع سنوات وتحديدا في 2011، حيث أصرت الحكومة السورية آنذاك على إجراء الانتخابات المحلية بهدف تشكيل شبكة جديدة من المواليين له واحتواء المعارضة المحلية وإظهار التأييد الشعبي له، وقد أظهرت النتائج ضعف ثقة الحكومة بالمحافظات ذات الثقل الشعبي المعارض مثل ريف دمشق، إدلب، حماه حمص، حيث لم يتم نشر نتائج الانتخابات في ريف دمشق، حيث يعتقد أنها شهدت أعلى نسب مقاطعة بين كافة المحافظات السورية آنذاك. أما في مدينتي حماة وادلب فقد فضلت الحكومة السورية اللجوء للتزكية في عدد من الدوائر الانتخابية عوضاً عن الانتخابات لاختيار أعضاء المجالس، كذلك الحال في محافظة ادلب[3]. وبينما كان

---

(1) للمزيد ،انظر المادة (71).

(2) قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014، الموقع الرسمي لمجلس الشعب السوري، https ://goo.gl/qz6pYQ

(3) موقع "دي برس " الالكتروني ."نتائج انتخابات مجالس الإدارة المحلية في ريف دمشق وحماة وإدلب والحسكة ".16-12-2011. https://goo.gl/YS8T3R

من المقرر إجراء الانتخابات المحلية في 2016 نظرا لانتهاء الولاية القانونية للمجالس المحلية، لجأت الحكومة السورية إلى التمديد لعمل المكاتب التنفيذية لأجل غير مسمى بمرسوم تشريعي[1]. وبرر ذلك بعدم القدرة على إجراء انتخابات محلية شاملة بسبب الوضع الميداني[2] . وما أحدثه ذلك من حالة عدم رضا لدى المواطنين والقائمين على وحدات الإدارة المحلية، لتستمر الحكومة بإصدار مراسيم تقضي بحل عدد من مجالسي الوحدات المحلية الفرعية[3]. وإعادة تشكيلها مع تغيرات أقل طالت مجالس المحافظات ومكاتبها التنفيذية[4].

ثانياً: وظائف المجالس المحلية وتمويلها: تهميش المحليات لصالح المركز

حدد قانون الإدارة المحلية في المواد 30 و31 اختصاص وصلاحيات المجالس المحلية، بينما فصل في مواده 33، 32، 38 اختصاص وصلاحيات مجالس المحافظات ومكاتبها التنفيذية. كذلك تطرق لاختصاص وصلاحيات مجالس المدن والبلدات والبلديات ومكاتبها التنفيذية في المواد 60، 62،63 .وتطرق في المواد من 129 إلى 133 للعلاقة بين المجالس المحلية والأجهزة التي ستنتقل إلى اختصاص تلك المجالس أو تبقى تابعة للوزارات ،كذلك الحال بالنسبة لعناصر الشرطة.

على أرض الواقع، تعتبر المحافظات عصب السلطة الحاكمة وقد تعزز دورها في هذه المحافظات خلال سنوات الحرب ، وهو ما يلحظ بتوسع مهامها لتشمل القيام بأدوار إضافية من قبيل توزيع المحروقات والخبز[5]. سواءً عبر أجهزتها بشكل مباشر، أو من خلال توزيعها على

---

(1) أصدر بشار الأسد المرسوم التشريعي 2 العام 2016 القاضي باستمرار عمل المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية في المحافظات لحينتشكيل مجال جديدة وصدور قرارات بهذا الشأن خلال الفترة المقبلة ما فتح الباب أمام تعيين المجالس المحلية من دون إجراءانتخابات.للمزيد انظر :المرسوم التشريعي 2 لعام 2016 استمرار المجالس المحلية الحالية بممارسة اختصاصاتها. الموقع الرسمي لمجلس الشعب السوري، https://goo.gl/NCBfWW

(2) لينا شلهوب، استمرار نشاط المجالس المحلية لفترة إضافية .الإدارة المحلية : تعليق الانتخابات استجابة لمتطلبات المرحلة الراهنة.جريدة الثورة ،14-02-2016 https://goo.gl/ZCvYUL

(3) مرسوم بحل مجلس مدينة بانياس ، جريدة الوطن 16-01-2017 .https://goo.gl/7om7Sa

(4) مع بدء الدورة السادسة لمجلس المحافظة –عشرة أعضاء جداً يؤدون اليمين القانونية، موقع وزارة الإدارية المحلية والبيئية 13-11-2017. https:goo.gl/M8b4lyترميم المكتب التنفيذي في محافظة حماة ، موقع وزارة الإدارة المحلية والبيئة. 23-01- 201

(5) دير الزور.توزيع ربطة خبز يومياً الأسبوع الجاري و15 ألفاً الأسبوع القادم ،جريدة البعث .05-11-2016. https://goo.gl/zAsGHi

المدن والبلدات والبلديات، إضافة لقيامها عبر رئاسة المحافظين اللجنة الفرعية للإغاثة العليا في محافظاتهم بلعب دور محوري في مكافأة المناضلين في سبيل الحفاظ على سيادة الدولة السورية[1].

وضبط عمل الوكالات التابعة للأمم المتحدة، كذلك تؤدي مجالس المحافظات دوراً مركزياً في إعادة الإعمار عبر اللجان الفرعية لإعادة الإعمار المتواجدة في مجالسها برئاسة المحافظين[2].

بالإضافة إلى قيام المحافظات بدور أمني من خلال المحافظين، حيث قام طلال البرازي محافظ حمص مثلاً بلعب دور محوري في إنجاز عدد من الاتفاقيات مع المعارضة في المحافظة[3]. وكذلك كان لمحافظ ريف دمشق علاء إبراهيم دور في إتمام العديد من عمليات المصالحات التي جرت في المحافظة . كذلك يلحظ أداء بعض المحافظات لمهام اقتصادية، حيث تفردت محافظة دمشق عن غيرها من المحافظات لغاية الآن من خلال إنشائها شركة خاصة لإدارة أملاكها تحت مسمى شركة "دمشق الشام القابضة[4].برأسمال يقدر بأكثر من 60 مليار ليرة سورية. وقد وقعت الشركة عدداً من عقود الاستثمار والشراكة لأملاك المحافظة مع رجال أعمال يعتبرون إما واجهة اقتصادية للحكومة السورية أو مقربين منها[5].

بالمقابل تنحصر مهام مجالس المدن والبلدات والبلديات في مناطق التي تحميها الحكومة السورية في تأمين الخدمات العامة وتوزيع المواد الأساسية (الخبز، المحروقات)على السكان، إضافة لمهامها الأصلية في منح تراخيص البناء والقيام بأعمال النظافة[6] . وتنظيم الطرق وضبط

---

(1) قرار لجنة الإغاثة الفرعية في محافظة درعا بمنح المستحقات الإغاثية لجرحى جيش النظام والقوات الرديفة وقوى الأمن الداخلي الموقع الرسمي لمجلس محافظة درعا 10-11- 2017 https://goo.gnzbanl/

(2) لجنة إعادة الإعمار في حلب :تأهيل مدارس ومبان متضررة وترحيل أنقاض ،وكالة سانا للأنباء ،26-08-2017 https://goo.gl/Ha5umZ

(3) اجتماع في قصر محافظ حمص: هذه حقيقة اتفاق الهدنة في حي(الوعر)، أورينت، 15-1-2015 محافظ ريف دمشق ينفي قطع الطرق إلى كناكر :اتفاق المصالحة اكتمل تنفيذه ، جريدة الوطن 20-09-2017، https://goo.gl/o3mqrB

(4) أصدر بشار الأسد المرسوم التشريعي ذي الرقم 19 لعام 2015 والذي يشكل الإطار القانوني لهذه الشركات ويفتح الباب أمام الوحدات الإدارية لإنشاء شركات مماثلة، كما تخضع هذه الشركة لقانون الشركات الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم 29 للعام 2011. للمزيد انظر :كامل المرسوم https://goo.gl/DhH97s

(5) وقعت شركة دمشق القابضة عقدا مع رجل الأعمال مازن الترزي والذي يعتبر واجهة لمجد سليمان، كذلك وقعت عقوداً مع سامر الفوز وأنس طلس .للمزيد أنظر: رجال أعمال كبار يتقاسمون مشروع خلف الرازي ، موقع الاقتصاد 14-01-2018 https://goo.gl/yXm9Hx

(6) حملة صيانة ونظافة تطوعية برعاية جمعية النور للإغاثة والتنمية وبلدية أشرفية صحنايا . الموقع الرسمي لمجلس بلدية أشرفية صحنايا 01-03-2018.https://goo.gl/u64rbA

المخالفات التموينية والعمرانية[1].

في حين لم يتم منح رؤساء مجالس المدن أو البلديات صلاحيات أمنية أسوة بالمحافظين، لتبقى السلطة الأمنية في المدن والبلديات بيد مدراء المناطق والنواحي وأمناء الشعب والفرق الحزبية، الذين يتولون متابعة تنفيذ طلبات الأجهزة الأمنية المختلفة ويساعدونهم في إجراء دراسات أمنية عن المشتبه بهم أو أي شخص كان. بالانتقال إلى التمويل، تضبط الحكومة السورية الوحدات المحلية مالياً عبر موازناتها، والتي لا تعتبر نافذة إلا بعد تصديقها من قبل وزير الإدارة المحلية والبيئة، بعد موافقة وزير المالية في حال المحافظة والمدن الداخلة بالخطة العامة للدولة، ومن قبل الوزير بالنسبة لموازنة المدن خارج الخطة العامة للدولة أما موازنة الوحدات المحلية الأخرى فيجب أن تصدق من قبل المكتب التنفيذي للمحافظة

والقول يستتبع أن الوقائع أظهرت اعتماد الوحدات المحلية[2]. في تمويل خدماتها ومشاريعها على الموازنة المستقلة للمحافظات التي يتحكم بها المحافظون[3]، سيما مع انخفاض الإيرادات المحلية للوحدات المحلية نتيجة الأزمة، وتدهور الوضع الاقتصادي، وضعف شديد لحركة الاستثمارات المحلية، والقدرة على تحصيل الرسوم والضرائب المحلية. ومع انخفاض قيمة الموازنة المستقلة للمحافظات[4]، تلجأ الأخيرة للاعتماد على وزارة الإدارة المحلية والبيئة الدعم موازناتها المستقلة بغرض تمويل مشاريعها الخدمية والاستثمارية[5]، علما أنه لا تتوفر إحصائيات شاملة

---

(1) محضر اجتماع مجلس مدينة بانياس ، الصفحة الرسمية لمجلس مدينة بانياس 05-03-2018 https://goo.gl/5bx7k9

(2) المطالبة بمنح مجالس المدن والبلدات إعانات مالية في درعا ،جريدة تشرين 09-05-2017 .https://goo.gl/VEvtxf

(3) وفقا للمادة (145) تشمل موارنة المحافظة موازنات الوحدات الإدارية التابعة لها عدا من مراكز المحافظات، ويقدر خبير في الإدارة المحلية في سورية حجم الموازنات المستقلة للمحافظات الأربع عشر بأكثر من 2 مليار دولار قبل عام 2011، في حين قدرها حاليا بأقل من نصف مليار دولار .للمزيد انظر:مقابلة خاصة مع الخبير لم يرغب بذكر اسمة في بيروت 14-12-2017 منح محافظة طرطوس بعض مجالس المدن والبلدات في المحافظة حوالي 370 مليون ليرة كإعانة من الموازنة المستقلة لعام 2017 ، مليار ليرة لتنفيذ مشاريع خدمية في طرطوس ، جريدة تشرين 08-07-2017 https://goo.gl/gipz6x

(4) على سبيل المثال بلغت الموازنة المستقلة لمجلس محافظة حمص في 2011 ما قيمته 3.588 مليار ليرة سورية (71.760مليون دولار) بينما بلغت في 2017 ما قيمته 4.988.372 مليار ليرة سورية أي ما قيمته بحسب سعر الصرف 500(9.967 مليون دولار)

(5) إعانات ومساهمات مالية لعدد من المحافظات لاستكمال تنفيذ مشاريع الخدمية والتنموية. موقع وزارةالإدارة المحلية والبيئة،25-02-2018 https://goo.gl/jwsM5A

حيال حصة وزارة الإدارة المحلية والبيئة موازنة جارية، موازنة استثمارية من الموازنة العامة للحكومة، حيث أغفلت لجنة الموازنة والحسابات في مجلس الشعب ذكر أي أرقام بخصوص الموازنة الجارية لوزارة الإدارة المحلية، لصالح تركيزها على نشر تلك الخاصة بالموازنة الاستثمارية للإيحاء بزيادة الإنفاق الاستثماري على وحدات الإدارة المحلية وهو ما لا تدعمه الأرقام المتوافرة، حيث ارتفعت الموازنة الاستثمارية للوزارة اسمياً من 19.6 مليار ليرة سورية في 2015 م

ما يقارب من 123 مليون دولار ، لتصل إلى 37.2 مليار ليرة سورية في 2018 ما يقارب 75 مليون دولار[1]. كذلك تتحكم وزارة الإدارة المحلية من خلال لجنتي الإغاثة العليا وإعادة الإعمار ولجانها الفرعية في مجالس المحافظات، بصرف وتوزيع الاعتمادات المالية على الوحدات المحلية، حيث تحتل اللجنة العليا للإغاثة أهمية كبرى في ظل تردي الاقتصاد السوري، والاعتماد المتزايد على برامج التدخل الإنسانية التي تنفذها المنظمات والجهات المانحة الدولية، وتتولى اللجنة تنسيق برامج التدخل والاستجابة الإنسانية على المستوى الحكومي (مركزي، مركزي محلي)، والمستويين (حكومي غير حكومي) كذلك (الوطني – الدولي)، كما تقوم بتحديد أدوار الشركاء الفاعلين في العمل الإغاثي والإنساني على كافة المستويات والإشراف عليها. وفي هذا السياق يشير بعض الخبراء بأن ما يزيد عن ثلث التمويل المقدم من خطة الأمم المتحدة للاستجابة الإنسانية على مدار سنوات الأزمة قد نفذت عن طريق اللجان الفرعية للإغاثة المتواجدة في المحافظات[2].

كذلك تلعب الوزارة دورا مركزيا في عملية إعادة الإعمار عبر لجنة إعادة الإعمار، والتي تتعامل مع طلبات التعويضات للمدنيين المتضررين من الحرب، كما تقر مشاريع صيانة البنى التحتية وإعادة إعمار المناطق التي تحررها الحكومة وتفتح الاعتمادات الخاصة بذلك[3] .

---

(1) مناقشة الموازنة الاستثمارية لوزارات الإدارة المحلية والتربية والمالية في مجلس الشعب وكالة سانا 21-11 2017 https://goo.gl/sqxRro

(2) بحسب تقديرات خبير إدارة محلية في سورية ،مقابلة خاصة مع الخبير في بيروت (14-12-2017)

(3) على سبيل المثال اعتماد مبلغ 100 مليار ليرة سورية لإعادة إعمار بعض محاور بلدة داريا بريف دمشق، للمزيد انظر : اكثر من 1500 عائلة عادت إلى الزبداني " 113 "مليون ليرة لإعادة تأهيل المجمع الحكومي بلمدينة ، وكالة سانا للأنباء، 06-0102918 https://goo.gl/GmpmkV

ثالثاً اتجاهات التحول في الإدارة المحلية للنظام ومساراتها المستقبلية: اللامركزية المؤجلة :

شهدت منظومة الإدارة المحلية السورية مجموعة من التحولات منذ 2011 تتباين اتجاهها ومؤشراتها وطبيعتها، حيث الأمر الذي جعل الحكومة السورية تفقد جزء كبير من السيطرة الفعلية على الوحدات المحلية البالغ عددها 1337 وحدة إدارية بداية 2011، مع ظهور نماذج حكومية أخرى تتباين من حيث شكلها وأدائها والقوى المسيطرة عليها. تظهر المؤشرات أن غلبة الحكومة المركزية كسمة على منظومة الإدارة المحلية في مناطق سيطرة الدولة السورية هو ما يظهر بحجم صلاحيات المركز المنصوص عليها في القوانين والمراسيم التشريعية الناظمة لعمل الإدارة المحلية، كذلك يلحظ توسع صلاحيات مجالس المحافظات لتشمل القيام بأدوار خدمية مباشرة وأمنية واقتصادية، علاوة على تحكم المركز في تمويل وحدات الإدارة المحلية الفرعية. ويمكن تفسير استمرار الحكومة السورية باعتماد المركزية كنهج في تسيير منظومة الإدارة المحلية بعدة عوامل منها:

1-احتواء وضبط أي توجهات محلية مناوئة للمركز على غرار ما حدث في 2011.

2-الاستحواذ على الموارد الاقتصادية والمالية من خلال الضبط المركزي لقرارات الإنفاق والتنفيذ لمشاريع الإغاثة الإنسانية وإعادة الاعمار، بما يحول دون تشكل مراكز مناوئة له، إضافة إلى توظيف تلك الموارد التدعيم وترسيخ القاعدة الشعبية نحو النهج القومي العربي.

كما ويلحظ تنامي تأثير حزب البعث على منظومة الإدارة المحلية واستعادته للمكانة الاستثنائية التي كان يتمتع بها في ظل الدستور السابق باعتباره القائد الدولة والمجتمع، ويمكن التدليل على ما سبق بالصلاحيات الممنوحة لأعضاء وقيادات البعث فيما يتعلق بتوجيه أعمال وحدات الإدارة المحلية والرقابة عليها، كذلك في هيمنة البعث على عضوية المجالس المحلية لهذه الوحدات. ويمكن تفسير عودة الزخم لنشاط البعث في منظومة الإدارة المحلية بما يلي:

1-حرص قيادة البعث على إعادة هيكلية بنيته التنظيمية وتفعيل دوره الخدمي والاجتماعي وتنشيط علاقاته السياسية بما يستجيب لمسارات التحول السياسي في سورية

2رغبة الحكومة السورية في الاستفادة من المنظومة البيروقراطية للبعث لتدعيم عمل وحدات الإدارة المحلية.

3-إعادة توظيف البعث كآلية لاحتواء وضبط المجتمعات المحلية من خلال إعادة تشكيل شبكات الولاء والمحسوبية من جهة، وتفعيل الدور الأمني للبعث من جهة أخرى تحتاج وحدات الإدارة المحلية إلى صلاحيات وموارد مالية واستقلالية للقيام بمهامها وتوفير خدماتها، وبالنظر إلى الوقائع يتضح استئثار المركز بالصلاحيات بما يؤثر سلبا على سير عمل الوحدات المحلية الفرعية[1]. أما فيما يتعلق بالتمويل فتعاني مجالس وحدات الإدارة المحلية من نقص شديد في مواردها المالية[2]. بما يضطرها للاعتماد على التمويل الذي يوفره المركز بانتقائية[3]. والممول بشكل رئيسي من صندوق الدين العام (التمويل بالعجز عبر الاقتراض من البنك المركزي)، الأمر الذي أدى لبلوغ الدين العام التراكمي منذ 2011 ما قيمته 3720 مليار ليرة سوري[4]. كذلك تعتمد وحدات الإدارة المحلية على الدعم الذي تقدمه وكالات الأمم المتحدة العاملة في سورية والبالغ عددها 11، والجمعيات الأهلية التي يبلغ تعدادها 1500[5]، مع الإشارة إلى ضبط المركز لآلية توزيع الدعم المقدم من الجهات المانحة على وحدات الإدارة المحلية [6].

---

(1) أشار رئيس مجلس محافظة طرطوس ياسر ديب إلى انتظار موافقة المجلس الأعلى للإدارة المحلية على مقترح للمحافظة بإحداث 22 بلدية،للمزيد انظر: سنة ونصف على اقتراح إحداث 22 بلدية في طرطوس ولا جديد. جريدة الوطن https://goo.gl/KmDHED2017/12/14

(2) مطلوب 1.7 مليار لاستكمال التنفيذ ...نقص التمويل وراء تأخر المشروع مدة سبع سنين ، جريدة الوطن 14-12-2017 https://goo.gl/wxihQRعبير صيموعة ، نقص التمويل والتأخر في وصول المرافقات تعرقل عمل الخدمات الفنية في السويداء 16-01-2017،https://goo.gl/1UEZtY

(3) رفاه نيوف ، المطالبة بالتوزيع العادل للموازنة تثير نقاشات ساخنة في مجلس محافظة طرطوس ، جريدة تشرين ، 27-02-2018 https://goo.gl/GBxiNz

(4) بحسب مركز مداد بلغ الدين العام لسورية في 2015ما يقارب من 3400 مليار ليرة سورية، بينما أشار تقرير في مجلة صور إلى بلوغ الدين العام 3720 مليار ليرة سورية خلال فترة الحرب لمقارنة الأرقام انظر:تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري. مركز دمشق للأبحاث والدراسات 03-11-2016https://goo.gl/ZPe1Dg

(5) محمد منار حميجو. 1500 جمعية أهلية و11 وكالة أممية في سورية جريدة الوطن. 01-02-2018https://goo.gl/YqWT4E

(6) كانت وزارة الخارجية إضافة إلى عدد من الوزارات وزارة الشئون الاجتماعية والعمل والإدارة المحلية، تقوم بضبط عمل وكالات الأمم المتحدة والجمعيات الأهلية ، وحالياً تم نقل ملف المنظمات الي بعهدة اللواء عليمملوك رئيس مكتب الأمن الوطني

الخاتمة

إن نظام الإدارة المحلية هو التطبيق العملي لنظام للامركزية الإدارية حيث يعهد المشرع لهيئات منتخبة من قبل سكان الوحدات المحلية بتقديم الخدمات وتلبية احتياجات المواطنين في حدود اختصاصها الإقليمي أو الجغرافي ولا شك أن لكل دولة ظروفها الخاصة بها من النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والتاريخية والجغرافية بحيث يتوجب على المشرع أن يضعها في الاعتبار حين تحديد الاختصاصات.

فمن خلال دراستنا لنظام الإدارة المحلية في سورية وبعض الامثلة المقارنة يتضح لنا مدى اتساع اختصاص الهيئات المحلية في سورية ومدى تدخلها في كل الانشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أن الاختصاصات مقيدة إلى حد كبير بتدخل سلطة الرقابة المركزية المشددة والتي تصل إلى حد سلب الصلاحيات رغم وجود النص الصريح. مما نتج عنه ارتباط القادة المحليين برباط وثيق بالأجهزة المركزية التي توجهها كيفما اتجهت إرادتها من خلال ممثليها في الإدارة وهذه الضغوط الرقابية تعتبر من أهم اسباب أزمة الإدارة المحلية في سورية، بالإضافة لذلك ففأن هناك انعكاسات بيروقراطية شديدة أدى إلى عرقلة نشاط الإدارة المحلية في مباشرة أعمالها الملقاة على عاتقها، وأخطر من ذلك مما تعانية سورية من حرب كونية واسعة منذ أكثر من تسع سنوات، بالإضافة إلى الخلل الكبير في النصوص القانونية التي كانت تسود قانون ٱلإدارة المحلية منذ صدور سنة 1971م.

ومن خلال هذا التحليل يمكن القول أن هذا النظام لا يزال رغم حقبة التاريخية نراه مايزال حديثاً في سورية، ولم يصل بعد إلى تحقيق الاهداف المرجوة. وأنه يسير بخطى بطيئة على طريق التطور ويمكن أن نجيز بعض الاسباب التي تعيق عمل الهيئات المحلية للوصول إإى الاهداف المبتغاة.

1-اختلاف الرؤى بين الإدارة الوطنية والإدارة المحلية.

2-قصور الإمكانات المتوفرة ونقص كبير للإمكانات المالية والمادية خاصةً ضمن نطاق الهيئات المحلية.

3-عدم اجراء انتخابات للهيئات المحلية منذ صدور قانون الإدارة المحلية لسنة 1971م، حتى بداية الحرب الاحداث في سورية عام 2011م.

4-عدم فعالية المجالس البلدية، وغياب دورها التنموي على كافة الأصعدة.

5-غياب اللامركزية المالية وتمركزها لدى السلطات المركزية.

6-الرقابة المشددة على الهيئات المحلية، مما ينتج عنه قصور في العمل الخدماتي على كافة المستويات.

7-اندلاع الحرب عام 2011م، التي نتج عنها دمار وخراب كبيرين، الامر الذي لايمكن استيعابه من قبل الهيئات المحلية الحالية. بل تحتاج إلى تدخل دول في هذا الشأن.

والمتتبع للمتغيرات الدولية في شأن الجماعات المحلية الإدارية وتراكمها وما أفرزته من حتميات تتعلق بعضها بضرورة تطوير نظام الإدارة المحلية. حيث الملاحظ أن الجماعات المحلية الإدارية عرضة للاضمحلال بواسطة حركتين للقوى الاجتماعية الكبرى: فالقوة هي الحركة الاولى وتمثلها المركزية الرأسية . والثانية التوسع الافقي للمجتمع ويتم التعبير عن الأولى بمقدار ظهور التطور الفني، وتشتد فكرة تقسيم العمل وتخصيصه على شكل مرافق وطنية متخصصة فيتحرر البشر في قدر معين من المسافة متجهين إلى الاتحاد والتجمع حول مصالح مشتركة من كل الانواع التي تتجاوز كل الحدود الضيق للحوار، وهذا من شأنه حدوث ظاهرة "عدم الارتباط بالمكان" التي تعمل على تفكك الجماعة المحلية وفقدانها لذاتيتها. أما فكرة التوسع الافقي هو اتجاه المجتمع إلى التزايد في الاتساع مما جعل العالم صغير الحجم واتسعت الحركة المتبادلة وتفاعلها وزادت التبعية المتبادلة مما يؤدي إلى التغير في المستوى من مجتمعات صغرى إلى وحدات أكبر (اتحاد دولي)، الاتحاد الاوربي.

ومما لاشك فيه أن الذاتية المحلية لم تفقد حريتها، الحريات المحلية، الديمقراطية المحلية، تطمح إليها المجتمعات المحلية وترفع الشعارات والدفاع عنها في كل مناسبة مما تشعر بالانتماء المحلي، غاية مافي الأمر قيام بإصلاحات جذرية وحديثة للجماعات المحلية بشرط أن تكون خارج التدرج الرئاسي الإداري وفي الوضوح والشفافية ولا يمكن أن تكون بدون حدود بشرط أن تكون رقابة

مناسبة من الدولة تبدو مرجوة وضرورية لا غنى عنها وتتضمن إلا فحص المشروعية وتكون ميولها لنهوض قضاء مستقل.

التوصيات:

وعلى هذا الاساس فإننا نؤيد عملية الإصلاح الإداري على كافة المستويات بما فيها إصلاح نظام الإدارة المحلية إلا أن ما يؤخذ على هذا الإصلاح ضرورة مشاركة الجميع إن كنا نرى أنه يصعب التغيير مالم تكن نية صادقة وإرادة جادة على التغيير" أن الله لا يغير ما يقوم بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم" ونريده تغييراً في المضمون قبل الشكل لهذا السبب يجب:

1-اتباع الأساليب العلمية الحديثة في اعمال الإدارة المحلية حتى تواكب التقدم الحضاري وضرورة تعميم الإدارة الالكترونية في أعمال الإدارة العامة هذا أمر طبيعي للتطور الحديث في جميع المجالات .

2-الاستفادة من كافة التجارب المختلفة في مجال الإدارة المحلية والاستفادة من أفضل الممارسات في هذا المجال وتحديد في النهاية النظام الذي يلاءم ظروف بلد ما، بما يستجيب لمطالب المواطنين على المستوى المحلي.

3-أن تطبيق اللامركزية الإدارية يرتبط بوجود دائرة قوية بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية على أساسا المشاركة والتعاون لا على أساس السلطة والتسلط ورغم أهمية تحديد الاختصاصات، إلا أن هناك ضرورة لوجود تجانس واندماج بين هذه الاختصاصات وبعضها البعض.

4-تقديم الخدمات المحلية ولكن في المراقبة والمتابعة.

5-ضرورة وجود إطار تشريعي واضح لتحديد دور المجتمع المدني للمشاركة في التنمية المحلية.

6-تقوية دور المواطنين في عملية صنع القرار على المستوى المحلي.

7-ضرورة تطبيق اللامركزية المالية على نحو تدريجي مع قواعد قوية للرقابة المالية.

8-ضرورة الفصل بين سلطة إصدار القرار وسلطة الرقابة والمحاسبة المالية.

9–تنظيم لقاء للخبراء من الجانبين للوقوف على تفاصيل الجوانب الفنية لإصلاح نظام الإدارة المحلية وتطبيق اللامركزية.

10–تبادل الخبرات والزيارات الميدانية للقيادات المحلية فيما بينها وبين الدول.

11–توجيه مجالس المحافظات والمدن والبلديات لتكون محركات اقتصادية حقيقية لا مجرد إدارات خدمية.

12– ومن أهم التوصيات للوضع الحالي في سورية فسح المجال أمام ممثلين الشعب في كافة المناطق السورية نحو بناء حلقات شبابية فاعلية تكون نواة أساسية في عملية بناء هيئات محلية فاعلة، وضمن برامج عمل مخطط لها من قبل لجان مختصة يتم اختيارهم من بين أصحاب الاختصاص والكفاءة.

لائحة المراجع :

أولاً:الكتب العامة

1. أحمد إسماعيل ، محمد ، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية"دراسة مقارنة" لمختلف القوانين الوضعية، ترجمة محمد أحمد محمود، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012م
2. اندرسون ، جورج ، مقدمة عن الفدرالية ، ما هي الفدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم ؟. منتدى الاتحادات الفدرالية ووكالة التنمية الدولية الكندية ، كندا ،2007
3. أوستاين كاروس، رائول و آبيغيل ، ليندنباخر، تحرير: حوار عالمي حول الفيدرالية – حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية – وجهات نظرمقارنة الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية. كندا2007
4. الحسين ، محمد ، محاضرات مطبوعة لطلاب كلية الحقوق جامعة دمشق السنة الثالثة ، مادة الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية ، للعام الدراسة 2014-2-2015 م
5. الزبيدي و الجبواني ،قاسم وعيسى ، اللامركزية والحكم الحي، مجلة جامعة تكريت العلوم، المجلة 20 العدد 12 كانون الأول، 2013 م
6. الزعبي ، خالد ، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، محاضرات مطبوعة في كلية الشرطة، عمان، الاردن، 1990م
7. الطماوي ، سليمان ، الوجيز في القانون الإداري"دراسة مقارنة" مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986م
8. الطماوي ، سليمان ، مبادئ القانون الإداري " دراسة مقارنة " دار الفكر العربي ، مصر ، الطبعة 2 لسنة 1966 م
9. العبادي و المطوري نصيف وأحمد ، دون اللامركزية والحكم الرشيد في الاقتصاد العراقي للمدة: 2003-2012 مجلة العلوم الاقتصادية .العدد 36. المجلد 9 تموز. 2014 م
10. القيسي ، محي الدين ، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007م

11. بودواي ، روبن ، كندا قضايا ناشئة في الفيدرالية اللامركزية، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة. الجزء الرابع منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية مركز الدراسات الفيدرالية، كندا 2007
12. بوزيد ،حميدة ، عقوبات تحويل ميزانيات الجماعات المحلية ، الملتقى العربي الخامس نحو التكامل بين الاجهزة الحكومية والإيرادات المحلية والبلديات خيارات وتوجيهات ، المنظمة العربية للتنمية ، انقرة ، تركيا تاريخ 2007/9/7 م
13. حافظ بدوي ،هناء ، التنمية الاجتماعية رؤية واقعية من منظور الخدمة الاجتماعية ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية
14. حجازي ، عبد الحي ، المدخل لدراسة العلوم القانونية، الجزء الثاني، القاهرة، 1970م
15. خاطر ، أحمد ، التنمية الاجتماعية المفهومات الأساسية ونماذج الممارسة، المكتب الجامعي الحديث. الإسكندرية، 2002،
16. خشمون ، محمد ، الديمقراطية المحلية والتنمية: نموذج المجالس المحلية في العرق، مجلة الأحياء، العدد 1 .1999م
17. خليل ،عثمان ، القانون الإداري، الكتاب الأول، الإدارة وتطبيقاتها، الطبعة الثانية، دمشق، 1950م
18. راو ، م، جوفيندا ، الفيدرالية المالية في الهند: التحديات الناشئة، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة. الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية. كندا 2007
19. رشيد ، أحمد ، الإدارة المحلية والتنمية المفاهيم العلمية، ط2. دار المعارف. القاهرة .1981
20. روسلي ، سيف الأزهر ، الفيدرالية المالية في ماليزيا التحديات والتوقعات، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007
21. زايد ، عادل ، 2014، تطوير مستقبل الإدارة الحية الدريبية دروس مستفادة من التجربة المصرية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية. القاهرة،
22. سعد ، جورج ، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى

2011 م منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،
23. سلامي ،أسماء ، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في بلدان العالم الثالث، الجزائر ، مجلة الشريعة والاقتصاد.المجلد الخامس العدد العاشر 2016 م
24. سليمان ، عصام ، إشكالية التفلت من الرقابة على دستورية القوانين، الكتاب الدستوري الصادر عن المجلس الدستوري، سنة 2012م، المجلد السادس
25. سولي فيلانوفا ،يواقيم ، إسبانيا، إعادة تعريف المساواة المالية والعلاقات المالية . حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظرمقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية ، كندا 2007م.
26. شاه ،أنور تأملات مقارنة حول التحديات الناشئة في الفيدرالية المالية ، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية .وجهات نظر مقارنة ،الجزء الرابع ،منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية كندا 2007
27. شفيق ،محمد ، دراسات في التنمية الاجتماعية ، المكتب الجامعي الحديث ، مصر 2009 م
28. طلبة ،عبد اللة ، مقرر الإدارة المحلية، منشورات جامعة دمشق، 2013-2014م.
29. طلبه ، مصطفى ، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة ، المجلد الأول ، الدار العربية للعلوم ، ناشرون بيروت
30. طلبه ،عبدالله ، مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، 2010-2011م
31. عباس البطران ، منال ، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة ، المجلد الثاني ، الدار العربية للعلوم ناشرون ، بيروت
32. عبد الحميد ،عبد المطلب ، التمويل المحلي والتنمية المحلية ، الدار الجامعية ، القاهرة ، مصر 2001 م
33. عبد الوهاب ،محمد ، البيروقراطية في الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية
34. العبدالله ، محمد ، التنمية الاقتصادية المعنية ضرورة الاستقرار الجدي في سورية. في اختبارات وطنية في مواجهة سهولة المني السوني"، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية والابحاث

35. المحسن ابراهيم ، محمد ، العمارة المستدامة ، مؤتمر هندسة القاهرة الأول ، العمارة والعمران في اطار التنمية ،القاهرة ، مصر

36. المرسي وآخرون ، التفكير الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية منهج تطبيقي ، الدار الجامعية ، القاهرة ، مصر 2005 م

37. الميهي ، قدأسيا ، التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية المركبة في خضم التحول السياسي، اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغربي آسيا الإسكوا)، أكتوبر، 2013. نيويورك

38. علي أحمد الحجازي ،عبيد ، مصادر التمويل مع شرح لمصدر القروض وبيان كيفية معاملتها ضريبياً ، دار النهضة العربية ، مصر 2001 م

39. علي الخلالية ، محمد ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009م

40. فرحات ،فوزت ، القانون الإداري العام، الجزء الأول، القسم الأول، النشاط الإداري، قدم له الدكتور خالد قباني، الطبعة الثانية، 2012م، دون مكان نشر

41. قباني ،خالد ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات البحر المتوسط وعويدات، بيروت، لبنان، 1981م

42. ل واتس ،رونالد ، الأنظمة ، غالي برهومة ،مها بسطامي ومها تكلا ، طبعة منتدى الاتحادات الفيدرالية كندا 2006م .

43. لارس ب، فيلد، ويوجين فون هاجن، طرق إصلاح الفيدرالية المالية الالمانية. حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع منتدى الاتحادات التربية وزارة التربية مركز الدراسات الخيرية، كندا، 2007

44. محمد عواضة ،حسن ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية"دراسة مقارنة" المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1983م

45. محمود الأمام ، محمد ، الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية ، المجلد الأول ، الدار العربية للعلوم ، ناشرون ، بيروت 2006 م..

46. معلوف، أيلي الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2006م.

47. محمود الطعامنه ، محمد ، نظم الإدارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف، الملتقي العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، صلاله، سلطنة عمان، 18-20- 2003 م.

48. محي الدين صابر ، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية ، مركز تنمية المجتمع في العالم العربي ، دمشق 1963 م.

49. ممدوح ،خالد ، البلديات والمجليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة ، المنظمة العربية للتنمية ، القاهرة ، مصر 2009 م

50. نجيب ابراهيم ،نعمة اللة ، أسس علم الاجتماع ، مؤسسات شباب الجامعة ، الإسكندرية 2000

51. نخلة ، موريس ، الوسيط في شرح قانون البلديات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998م

52. ها إيكبو ،أكبان ، الفيدرالية المالية في نيجيريا: قضايا غير محسومة، حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة، الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، كندا، 2007،

53. يوجين و أندسكايا ، الكساندر وجالينا ، الفيدرالية الروسية عند مفترق طرق حوارات حول ممارسة الفيدرالية المالية: وجهات نظر مقارنة. الجزء الرابع، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية مركز الدراسات الفيدرالية، كندا. 2007

ثانياً : الرسائل

1. صعب ،علا ، الإنماء المتوازن في لبنان (واقع ومصطلح) رسالة ماجستير في العلاقات الدولية والدبلوماسية، مقدمة إلى جامعة بيروت العربية، في العام الدراسي 2003م، 2004م

2. علي محمد الربايعة ، فاطمة ، دور مجالس الخدمات المشتركة والتنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة الأردنية، ذ995م

3. غازي الحاوي ، ديمة ، دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان، رسالة ماجستير مقدمة إلى الجامعة اللبنانية، في العام 2016م

ثالثاً: الأبحاث والدراسات والندوات

1. خضور ،رسلان.إخفاقات التنمية الإقليمية في سورية .ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثالثة والعشرين حول " الاقتصاد السوري ....وأفاق المستقبل"2010/05/01..2010/05/25..جمعية العلوم الاقتصادية السورية .دمشق

2. شيماء ، شابير مبادئ الحكم الحضري الفعال للامركزية القضايا والاتجاهات الناشئة ، بحث ألقي في المؤتمر الدولي حول اللامركزية تبادل الخبرات وإحراز التقدم المستدام في المناطق الحضرية في العراق 8–10ايار 2011عمان

3. عبد الوهاب ، سمير ، اللامركزية في الحكم والتنمية: الفلسفة والأهداف، ندوة التنمية الريفية وسيلة الحكومات لتحقيق التنمية الشاملة. ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة 2007 م

4. القبيلات ،حمدي ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010

5. محمد عبد الوهاب ،سمير ، مصادر التحويل المحلي وطبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية في الدول العربية ، ندوة بيروت 2009 م

6. مرزوق ، نبيل.معوقات التنمية في سورية .ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرين حول" التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية "2011/1/25..2011/06/28 . جمعية العلوم الاقتصادية السورية. دمشق ورقة بحثية

7. داني البعاج، تقدير موقف حول وضع المسار التفاوضي في جنيف، ورقة غير منشورة في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية. كانون الأول / ديسمبر 2017

8. مركز عمران للدراسات الاستراتيجية .ملخص غير منشور لعصف ذهني أولي حول توزيع وظائف الدولة ، تشرين الثاني 2017.

رابعاً: القوانين والأنظمة

1. قانون الإدارة المحلية السوري 1971م

2. القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام 1949

3. دستور جنوب إفريقيا لعام 1996

4. دستور الاتحاد الروسي لعام 1993

5. دستور ماليزيا لعام 1963

6. قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014، الموقع الرسمي لمجلس الشعب السوري، https ://goo.gl/qz6pYQ

7. القانون رقم /11/ لعام 2015 المتضمن تعديل المرسوم التشريعي 107 لعام 2011، موقع رئاسة مجلس الوزراء، 22-07-2015https://goo.gl/1eWLw1

8. قانون التنظيمات الادارية رقم /496/ المؤرخ في 1957/12/31

خامساً :المقابلات

1. بحسب تقديرات خبير إدارة محلية في سورية ،مقابلة خاصة مع الخبير في بيروت (14-12-2017)

2. خالد هنوس ،محمد ، محافظ مدينة درعا السورية ، مقابلة في مركز المحافظة بتاريخ 2020/3/22م

3. عوفان ،عيسى ، رئيس بلدية مدينة ازرع في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/2/25 م

4. محمد الهيمد ،عبد السلام ، رئيس بلدية مدينة الصنمين في محافظة درعا السورية ، مقابلة ضمن مبنى البلدية ، بتاريخ 2020/3/10 م.

سادساً : المحاضرات

1. الخير ، خالد ، محاضرات في قانون البلديات والهيئات المحلية ، اعطيت لطلاب الماجستير اختصاص القانون العام المهني ، الجامعة اللبنانية ، الفرع الأول العام الدراسي 2016 م

2. نعمة اسماعيل ،عصام ، محاضرة بعنوان اللامركزية الإدارية وآلية تطبيقها في لبنان" في إطار برنامج الدعم المؤسسي لمحافظات جنوب العراق الممول من الحكومة البريطانية" المكان اوتيل Radison بيروت بتاريخ 31 آذار 2006م.

سابعاً: المجلات

1. نصرو محشي، ربيع وزكي.دور العوامل الاقتصادية في الحراك السياسي .مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية .عدد خاص. اقتصاديات الربيع العربي المجلة رقم 15 العدد 1.يناير 2013م

2. ولد حرمة ،سليمان ، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية الحية، مجلة جامعة سبها. العلوم الإنسانية. المجلة الخامسة،. العدد 2 ، 2006 م

3. نعمة اسماعيل ، عصام ، مقدمة الدستور اللبناني، المبادئ المنسية في الدولة اللبنانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، اصدار كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثاني، 2014م،

المواقع الالكترونية :

1. اجتماع في قصر محافظ حمص: هذه حقيقة اتفاق الهدنة في حي(الوعر)، أورينت، 15-1-2015 محافظ ريف دمشق ينفي قطع الطرق إلى كناكر :اتفاق المصالحة اكتمل تنفيذه ، جريدة الوطن 20-09-2017، https://goo.gl/o3mqrB

2. أحمد علي عدوي ، محمد ، اللامركزية ودعم المشاركة السياسية الديمقراطية ، مؤسسة الاهرام الرقمي ، 2010 م /http://www.digital.ahram.org.eg

3. إطلاع وفد من القيادة القطرية ومجلس الفترة على الواقع الخدمي والمعيشي في الحسكة، موقع رئاسة مجلس الوزراء https://goo.gl/amQrhAاجتماع لبحث الواقع الخدمي في مدينة التل بريف دمش بحضور أمين شعبة الحزب. الصفحة الرسمية لحزب البعث العربي الاشتراكي - فرع ريف دمشق - شعبة النقل على مواقع التواصل الإجتماعي،06-02-2018 https://goo.gl/YBL9qS

4. إعانات ومساهمات مالية لعدد من المحافظات لاستكمال تنفيذ مشاريع الخدمية والتنموية. موقع وزارةالإدارة المحلية والبيئة،25-02-2018 https://goo.gl/jwsM5A

5. تعاون مشترك بين السلطات المحلية التركية والسورية في مؤتمرها الأول، موقع وزارة الإدارة المحلية السورية، 11-12-2006

6. حملة صيانة ونظافة تطوعية برعاية جمعية النور للإغاثة والتنمية وبلدية أشرفية صحنايا . الموقع الرسمي لمجلس بلدية أشرفية صحنايا 01-03-2018.https://goo.gl/u64rbA
7. دير الزور.توزيع ربطة خبز يومياً الأسبوع الجاري و15 ألفاً الأسبوع القادم ،جريدة البعث 05-11-2016. https://goo.gl/zAsGHi
8. شلهوب ، لينا ، استمرار نشاط المجالس المحلية لفترة إضافية .الإدارة المحلية : تعليق الانتخابات استجابة لمتطلبات المرحلة الراهنة.جريدة الثورة ،14-02-2016 https://goo.gl/ZCvYUL
9. طلوب 1.7 مليار لاستكمال التنفيذ ...نقص التمويل وراء تأخر المشروع مدة سبع سنين ، جريدة الوطن 14-12-2017 https://goo.gl/wxihQRعبير صيموعة ، نقص التمويل والتأخر في وصول المرافقات تعرقل عمل الخدمات الفنية في السويداء 16-01-2017 https://goo.gl/1UEZtY
10. قرار لجنة الإغاثة الفرعية في محافظة درعا بمنح المستحقات الإغاثية لجرحى جيش النظام والقوات الرديفة وقوى الأمن الداخلي الموقع الرسمي لمجلس محافظة درعا 10-11-2017/https://goo.gnzbanl
11. لجنة إعادة الإعمار في حلب :تأهيل مدارس ومبان متضررة وترحيل أنقاض ،وكالة سانا للأنباء ،26-08-2017https://goo.gl/Ha5umZ
12. مجلس محافظة القنيطرة: إحداث مكتب لرعاية شؤون الجرحى، وزارة الإدارة المحلية والبيئة، 13-03-2017https://goo.gl/yXzGFL
13. محضر اجتماع مجلس مدينة بانياس ، الصفحة الرسمية لمجلس مدينة بانياس 05-03-2018 https://goo.gl/5bx7k9
14. مديريات محافظة دمشق، الموقع الرسمي لمجلس محافظة دمشقhttps://goo.gl/BKUGgc.
15. مرسوم بحل مجلس مدينة بانياس ، جريدة الوطن 16-01-2017 https://goo.gl/7om7Sa. 01-02-2018 https://goo.gl/YqWT4E ..
16. المرسوم رقم /74/ لعام 2017 القاضي بإحلال مجلس مدينة طرطوس في محافظة

طرطوس، موقع رئاسة مجلس الوزراء،15-03-2015 https://goo.gl/UZpv6H

17. المطالبة بمنح مجالس المدن والبلدات إعانات مالية في درعا ،جريدة تشرين 09-05-2017 https://goo.gl/VEvtxf

18. منار حميجو ،محمد ،محامي عام الرقة ل"الوطن " :لا أعتراف بأي مجلس محلي يشكل في المدينة وعدد كبير من أهلها هجَّروا في المحافظات ، جريدة الوطن ،2017/10/23 https://googl/bGswbW

19. مناقشة الموازنة الاستثمارية لوزارات الإدارة المحلية والتربية والمالية في مجلس الشعب وكالة سانا 21-11 2017 https://goo.gl/sqxRro

20. المؤتمر القطري العاشر ونتائجه، القيادة القومية لحزب البعث العربي الاستراتي، تاريخ 01-12-2011. https://goo.gl/8X1bmR

21. موقع "دي برس " الالكتروني ."نتائج انتخابات مجالس الإدارة المحلية في ريف دمشق وحماة وإدلب والحسكة ".16-12-2011.https://goo.gl/YS8T3R

22. موقع وزارة الإدارة المحلية والبيئة، https://goo.gl/Xo5DxS

23. نحيلي ،سعيد ، الإدارة المحلية في سورية بين الواقع والأفاق، مركز دمشق للأبحاث والدراسات"مداد"، 05-07-2017 https://goo.gl/E5pNVC

24. النص الكامل للمرسوم التشريعي رقم 107 الخاص بقانون الإدارة المحلية. موقع مجلس الشعب السوري. 23-08-2011https://goo.gl/TSFeky

25. نيوف ،رفاه ، المطالبة بالتوزيع العادل للموازنة تثير نقاشات ساخنة في مجلس محافظة طرطوس ، جريدة تشرين ، 27-02-2018 https://goo.gl/GBxiNz

26. الهيكلية التنظيمية لمجلس محافظة حمص، الموقع الرسمي لمحافظة حمصhttps://goo.gl/hNJfFD.

الفهرس

Contents